



Tero Anttila, Pipsa Eklund

Vaikutusselvitys kilpailun avaamisesta rautateiden henkilöliikenteessä

Tero Anttila, Pipsa Eklund

Vaikutusselvitys kilpailun avaamisesta rautateiden henkilöliikenteessä

Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 7/2010

Liikennevirasto
Helsinki 2010

Kannen kuvat: Simo Toikkanen

ISSN-L 1798-6656

ISSN 1798-6656

ISBN 978-952-255-512-0

Verkkojulkaisu pdf (www.liikennevirasto.fi)

ISSN-L 1798-6656

ISSN 1798-6664

ISBN 978-952-255-513-7

Edita Prima Oy

Helsinki 2010

Julkaisua myy/saatavana:

asiakaspalvelu.prima@edita.fi

Faksi 020 450 2470

Puhelin 020 450 011

Liikennevirasto

PL 33

00521 HELSINKI

Puhelinvaihde 020 637 373

Tero Anttila – Pipsa Eklund: Vaikutusselvitys kilpailun avaamisesta rautateiden henkilöliikenteessä. Liikennevirasto, rautatieosasto. Helsinki 2010. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 7/2010. 61 sivua. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6656, ISBN 978-952-255-512-0, ISSN 1798-6664 (pdf), ISBN 978-952-255-513-7 (pdf)

Avainsanat: rautateiden henkilöliikenne, kilpailuttaminen, kilpailuttamisen vaikutukset, kansainväliset kokemukset kilpailuttamisesta, kilpailuttamistavat

TIIVISTELMÄ

Taloudellinen kilpailu ja vapaa yrittäjyys ovat markkinatalousjärjestelmän perusta. Joukkoliikenne toimialana koetaan kuitenkin ainakin osittain peruspalveluksi, jonka toimintaa pitää jossain määrin säännellä. Myös merkittävät investoinnit ratoihin ja junakalustoon johtavat tarpeeseen säännellä markkinoita. Tässä selvityksessä tutkittiin rautateiden henkilöliikenteen kilpailun avaamisen mahdollisuuksia, keinoja, toteuttamista sekä vaikutuksia.

Suomessa ei ole tehty päätöksiä kilpailun avaamisesta henkilöliikenteessä, joten tulevaisuudessa junaliikenteen järjestäminen on mahdollista jatkamalla joko monopolitilannetta tai avaamalla henkilöjunaliikenne kokonaan tai osittain kilpailulle. Tässä selvityksessä keskityttiin subventoidun henkilöjunaliikenteen kilpailuttamiseen. Vertailutiedon saamiseksi työssä laadittiin katsaus henkilöjunaliikenteen kilpailun avaamisen vaikutuksista Isossa-Britanniassa, Hollannissa, Ruotsissa ja Tanskassa.

Vaihtoehtoisia tapoja markkinoiden avaamiseen kilpailulle ovat kilpailuttaminen netto- tai bruttomallilla, käyttöoikeussopimusten kilpailuttaminen sekä vapaa pääsyn markkinoille. Vapaa pääsy on kaikkein markkinalähtöisin tapa lisätä kilpailua, mutta erittäin vähäisten kokemusten perusteella sitä ei suositella käytettäväksi Suomessa. Selvityksessä kilpailuttaminen suositeltiin aloitettavan bruttomallilla Helsingin seudun lähiliikenteessä, joka on laaja ja kansainvälisestikin kiinnostava markkinakokonaisuus. Tämän jälkeen kilpailuttamista suositeltiin laajennettavaksi nettomallilla seuraavasti: Tampere–Riihimäki–Kouvola taajamajunaliikenne, subventoitu kiskobussiliikenne, Kouvola–Kotka ja Tampere–Pori osuudet sekä viimeisenä muu subventoitu liikenne. Jos myös itsekannattava liikenne halutaan kilpailuttaa, olisi se luontevinta tehdä käyttöoikeussopimuksilla yhdessä pitkämatkaisen ostoliikenteen kanssa.

Toimivan kilpailun ja markkinoille pääsyn esteiksi todettiin junakaluston saatavuus, varikoiden käyttömahdollisuudet, huolto- ja korjauspalveluiden tasapuolinen saatavuus, koulutetun junahenkilökunnan saatavuus, asemien käyttömahdollisuus sekä lipunmyynti- ja lippujärjestelmien organisoiminen tasapuolisesti. Edellä mainitut ongelmat tulee ratkaista ennen kilpailun käynnistymistä, jotta markkinoista saataisiin toimivat ja tasapuoliset.

Kilpailun avaamisen vaikutuksia tutkittiin asiantuntijahaastattelujen ja kansainvälisten kokemusten perusteella. VR:n ulkopuoliset asiantuntijat arvioivat liikennöintikorvausten laskevan 10–30 prosenttia kilpailuttamisen seurauksena. Liikenteen tilaajalla tulee olla riittävät edellytykset arvioida saatuja tarjouksia ja seuloa pois alihinnoitellut ja aliresursoidut tarjoukset, jotta kilpailutettu liikennöinti toimisi koko sopimuskauden halutulla palvelutasolla.

Tero Anttila – Pipsa Eklund: Konsekvensutredning av att öppna persontrafiken på järnvägarna för konkurrens. Trafikverket, järnvägsavdelningen. Helsingfors 2010. Trafikverkets undersökningar och utredningar 7/2010. 61 sidor. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6656, ISBN 978-952-255-512-0, ISSN 1798-6664 (pdf), ISBN 978-952-255-513-7 (pdf)

Nyckelord: järnväg för persontrafik, konkurrensutsättning, effekter av konkurrensutsättning, internationella erfarenheter av konkurrensutsättning, sätt att konkurrensutsätta

SAMMANDRAG

Ekonomisk konkurrens och fritt företagande utgör grunden för det marknadsekonomiska systemet. Den kollektiva transporten som bransch uppfattas ändå ofta som en grundtjänst vars verksamhet åtminstone delvis måste regleras. Också betydande investeringar i banor och tågmateriel leder till ett behov att reglera marknaden. I den här utredningen undersöktes möjligheter och metoder för samt verkställande och effekter av att öppna konkurrensen inom persontrafiken på järnvägarna.

I Finland har beslut inte fattats om att öppna konkurrensen inom persontrafiken, så i framtiden är det möjligt att arrangera tågtrafiken antingen genom att fortsätta monopolläget eller genom att helt eller delvis öppna upp persontågtrafiken för konkurrens. I utredningen fokuserades på att konkurrensutsätta den subventionerade persontågtrafiken. För att få en jämförelsepunkt gjordes inom arbetet en överblick av hur en konkurrensutsättning av persontågtrafiken i Storbritannien, Holland, Sverige och Danmark fungerat.

Alternativa sätt att öppna marknaden för konkurrens är konkurrensutsättning enligt netto- eller bruttomodell, franchising, samt att ha en fri tillgång till marknaden. Det mest marknadsorienterade sättet att öka konkurrensen är fri tillgång, men på grund av mycket lite erfarenhet av detta rekommenderas detta sätt inte i Finland. I utredningen rekommenderas det att konkurrensutsättningen inleds med en bruttomodell i Helsingfors närtrafik, som är en omfattande och även internationellt sett intressant marknadshelhet. Därefter rekommenderas det att konkurrensutsättningen utökas enligt en nettomodell enligt följande: regional-tågtrafiken Tammerfors–Riihimäki–Kouvola, subventionerad rälsbusstrafik på avsnitten Kouvola–Kotka och Tammerfors–Björneborg och till slut övrig subventionerad trafik. Om också den självbärande trafiken önskas konkurrensutsättas vore det naturligtast att göra detta med franchising avtal tillsammans med den långväga subventionerade trafiken.

Som hinder för ett fungerande konkurrensläge och marknadstillgång fastställdes tillgänglighet till tågmateriel, användningsmöjligheter av depåer, jämlik tillgång till underhålls- och service-tjänster, tillgänglighet till utbildad tågpersonal, användningsmöjligheter av stationer samt jämlik organisering av biljettförsäljnings- och biljettsystem. De ovan nämnda problemen bör lösas innan konkurrensen inleds för att marknaden ska bli fungerande och jämlik.

Effekterna av att öppna konkurrensen undersöktes på basis av expertintervjuer och internationella erfarenheter. Experter utanför VR utvärderade att trafikeringskostnaderna skulle minska med 10–30 procent som en följd av konkurrensutsättningen. Den som beställer trafiken bör ha tillräckliga förutsättningar att utvärdera de erhållna offerterna för att kunna sålla bort underprissatta och underbemannade offerter så att den konkurrensutsatta trafikeringen fungerar på den önskade nivån under hela avtalsperioden.

Tero Anttila – Pipsa Eklund: Study of the impact of introducing competition to passenger rail traffic. Finnish Transport Agency, Railway Department. Helsinki 2010. Research reports of the Finnish Transport Agency 7/2010. 61 pages. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6656, ISBN 978-952-255-512-0, ISSN 1798-6664 (pdf), ISBN 978-952-255-513-7 (pdf)

Keywords: passenger rail traffic, introducing competition, impact of competition, international experience of competition, methods of competition

SUMMARY

Competing financially and free enterprise form the foundations of a market economy. However, the sector of public transport is perceived as a basic service, at least in part, and as such it should be subject to a certain amount of regulation. Significant track and rolling stock investments are a further reason to regulate the markets. The present study examines the potential for opening up competition in the field of passenger rail traffic as well as the methods, implementation and impacts of such a move.

No decisions have been taken in Finland regarding introducing competition to passenger rail traffic operations; in the future, rail traffic can be organised by either continuing the monopoly or by opening passenger train traffic entirely or in part to competition. The present study focused on introducing competition to subsidised passenger train traffic operations. In order to obtain comparative data, the study also reviews the effects of introducing competition to passenger train traffic in Great Britain, Holland, Sweden and Denmark.

The following alternatives can be considered when opening the markets to competition: competitive tendering (net or gross model), franchising or open access. Open access is the most market-led way to increase competition, but based on the very scarce experience available, it is not recommended for the Finnish markets. The initial approach recommended by the study is the tendered by gross model to be applied to the local traffic in the region of Helsinki, which forms an extensive and interesting market entity, even from the international angle. After that, it is recommended that competition be introduced applying the net model as follows: traffic between the population centres of Tampere–Riihimäki–Kouvola, subsidised railcar traffic on the Kouvola–Kotka and the Tampere–Pori lines and last of all the remaining subsidised traffic. If there is a will to introduce competition to the profitable traffic, this would be best achieved by way of franchising contracts coupled with purchased long-distance traffic services.

Obstacles that could prevent effective competition and entry to the markets were identified as availability of rolling stock, opportunities to use depots, equal and fair access to repair and maintenance services, availability of trained train personnel and the opportunity to use stations as well as the organisation of ticket sales and systems so that everyone has equal access to them. In order to create an effective and fair market, the aforementioned problems need to be ironed out before competition is introduced.

The study into the impacts of introducing competition to the markets was conducted by interviewing experts and examining international experience. Experts external to VR-Group Ltd. estimated that compensation for maintaining transport services would be cut by 10-30 per cent as a result of putting the services out to tender. The body ordering the service must have the capability to assess the bids received and screen out those that are under-priced and under-resourced, in order to safeguard the desired level of the service provided by the traffic operator.

ESIPUHE

Liikenne- ja viestintäministeriö päätti tammikuussa 2009 asettaa työryhmän selvittämään muun kuin pääkaupunkiseudun henkilöjunaliikenteen kilpailuttamista. Työryhmän tehtävänä on selvittää rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamismahdollisuuksia kaukoliikenteessä ja kaupunkiseutujen lähiliikenteessä. Toimeksiantoan sisältyi kilpailuttamisen yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten arviointi sekä kansainvälisen katsauksen laatiminen rautatieliikenteen kilpailuttamisesta.

Selvitystyötä ovat ohjanneet Minna Kivimäki, Sabina Lindström ja Hannu Pennanen liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä Miika Mäkitalo ja Kaisa-Elina Porras Ratahallintokeskuksesta (nyk. Liikennevirasto).

Selvitys tehtiin WSP Finland Oy:n toimesta, jolla oli alikonsulttinaan hollantilainen Inno-V. WSP:ssä työhön osallistuivat Tero Anttila ja Pipsa Eklund. Inno-V vastasi työssä kansainvälisen osuuden tekemisestä. Inno-V:sta työhön osallistuivat Didier van de Velde, Eduard Röntgen ja Robert Janter Kuile.

Helsingissä huhtikuussa 2010

Liikennevirasto
Rautatieosasto

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO	8
1 SÄÄNTELYMALLIT JA KILPAILUN EDELLYTYKSET	9
1.1 Taloudellisen kilpailun merkityksestä joukkoliikenteessä.....	9
1.2 Henkilöjunaliikenteen sääntely	10
1.3 Kilpailun muodot.....	12
1.4 Kilpailun edellytykset eri toimintamalleissa.....	13
2 HENKILÖJUNALIIKENTEEN MARKKINAT SUOMESSA	16
2.1 Yleistä.....	16
2.2 Kiskobussiliikenne ja alueellinen kaukoliikenne.....	16
2.2.1 Ostosopimukset.....	16
2.2.2 Liikennöinti	17
2.3 Helsingin seudun lähiliikenne.....	20
2.4 Suomen junaliikenne kilpailtavana markkinana	21
2.5 VR:n ja viranomaisten sopimusjärjestelyt	23
2.6 Henkilöjunaliikenteen tilaajaorganisaatiot	24
3 KANSAINVÄLINEN KATSAUS	28
3.1 Maaraportit.....	28
3.1.1 Yleistä	28
3.1.2 Ruotsi	28
3.1.3 Norja.....	31
3.1.4 Tanska.....	32
3.1.5 Saksa.....	34
3.1.6 Alankomaat.....	36
3.1.7 Iso-Britannia.....	37
3.2 Esimerkkitapaukset kilpailuttamisesta	40
3.2.1 Käyttöoikeussopimusten epäonnistumiset Yhdistyneissä kuningaskunnissa	40
3.2.2 Alueellinen junaliikenteen kilpailuttaminen Alankomaissa	42
3.2.3 Kilpailuttamiskokemukset Tanskan Jutlandista	44
3.2.4 Skånen rautatieliikenteen kilpailuttaminen	46
4 KILPAILUN VAIKUTUKSET SUOMESSA.....	50
4.1 Yleistä.....	50
4.2 Helsingin seudun lähijunaliikenne.....	50
4.3 Alueellinen junaliikenne	52
4.4 Kaukojunaliikenne	54
5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	56
LÄHDELUETTELO	61

JOHDANTO

Tässä selvityksessä on hahmotettu, millainen Suomen henkilöjunaliikenne voisi olla markkinana, mitä järjestelyitä toimivan kilpailun aikaansaaminen edellyttää, millaisia kilpailun järjestämistapoja voidaan soveltaa sekä mitä vaikutuksia kilpailulla voisi olla.

Kansainvälisessä selvityksessä tutkittiin henkilöjunaliikenteen organisaatioiden, sääntelyn ja kilpailun kehittymistä sekä kilpailun vaikutuksia Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Norjassa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa. Lisäksi tarkastelua syvennettiin neljän esimerkkitapauksen avulla koskien alueellisen liikenteen kilpailutamiskokemuksia Suomen kanssa rinnasteisissa olosuhteissa sekä operaattoreiden epäonnistumisia. Selvityksen pääkohdat on referoitu tässä raportissa. Kokonaisuudessaan kansainvälinen selvitys on saatavissa vain englanninkielisenä. Kansainvälisen selvityksen on laatinut inno-V.

Selvityksen loppuosassa on arvioitu kilpailun lisäämisen vaikutuksia Suomen henkilöjunaliikenteeseen sekä tehty suosituksia etenemistavoista, jos markkinoiden avaamiseen päädytään. Suositukset ovat konsultin laatimia eivätkä ne välttämättä edusta LVM:n työryhmän kantaa.

1 SÄÄNTELYMALLIT JA KILPAILUN EDELLYTYKSET

1.1 Taloudellisen kilpailun merkityksestä joukkoliikenteessä

Taloudellinen kilpailu ja vapaa yrittäjäyys ovat markkinatalousjärjestelmän perusta. Markkinatalous ei kuitenkaan yksinään ole pystynyt tuottamaan yhteiskunnallisen hyvinvoinnin optimia eikä korjaamaan omia kielteisiä ulkoisvaikutuksiaan, jonka takia yhteiskunnan poliittinen ohjaus pyrkii sääntelemään taloudellista toimintaa ja eri toimialoja. Sääntely voi kohdistua markkinoiden pelisääntöihin (kilpailulait), yhteiskunnalliseen tasa-arvoon (verotus, sosiaaliturva) tai ulkoisvaikutuksiin (ympäristölainsäädäntö ja päästökauppa).

Joukkoliikenne on toimialana monitahoinen. Suuri osa siitä on vahvasti subventoitua kuten kaupunkien paikallisliikenne tai vahvasti säänneltyä kuten junaliikenne. Tämä johtuu joukkoliikenteen julkisen palvelun luonteesta sekä positiivisista ulkoisvaikutukset henkilöautoliikenteeseen nähden. Toisaalta osa joukkoliikenteestä on itsekannattavaa liikennettä kuten suurten taajamien välinen kaukobussi- ja junaliikenne. Aina 1980-luvulle saakka joukkoliikenne kehittyi vahvan julkisen ohjauksen suojassa. Tälle olivat ominaisia suurkaupunkien liikennelaitokset ja valtiolliset rautatieyhtiöt. Molempien perustelut lähtivät julkisen subvention tarpeesta, olettamuksesta, että suuret joukkoliikenneryitykset ovat luonnollisia monopoleja sekä hyvän matkustajapalvelun edellyttämästä linjastorakenteen, tariffijärjestelmän ja matkustajapalveluiden integroitumisen tarpeesta.

Taloudellisen kilpailun lisäämisen perustelut joukkoliikenteessä voidaan nähdä kahdella tavalla. Taloudellinen kilpailu perustuu kaikilla toimialoilla ainakin osittain hintakilpailuun eli siihen, että tavarat tai palvelut tuotetaan niin tehokkaasti, että tuotetun yksikön hinta on mahdollisimman alhainen, jolloin kustannustietoinen asiakas päätyy ostamaan tämän edullisimman tuotteen.

Pitkään monopolin suojassa toimineiden joukkoliikenneryitysten ei ollut tarvinnut kiinnittää huomiota kustannustehokkuuteen (tekninen tehokkuus, X-tehokkuus), jonka vuoksi subventiot ja paine matkalippujen hintoihin kasvoi. 1980-luvulle tultaessa tämä paine purkautui siten, että ensin Isossa-Britanniassa ja myöhemmin pohjoismaissa ryhdyttiin avaamaan linja-autoliikenteen markkinoita kilpailulle. Sama kehitys jatkui 1990-luvulle tultaessa rautatieliikenteessä.

Sielläkin, missä ei ainakaan aluksi päädytty kilpailun avaamiseen, toimialan rakenteita ryhdyttiin muuttamaan taloudellisesti aiempaa läpinäkyvämmiksi sekä muutoinkin sellaisiksi, että kilpailun avaamiselle myöhemmin olisi edellytykset olemassa. Läpinäkyvyyden lisäämisestä esimerkkinä voi pitää radanpidon ja liikenteenhoidon erottamista junaliikenteessä ja kilpailun edellytysten luomista siirtymällä tilaaja-tuottajamalliin ja sopimusliikenteeseen bussiliikenteessä sekä kannattavien ja kannattamattomien vuorojen eriyttämistä ja ostosopimuksia sekä juna- että bussiliikenteessä.

Toinen taloudelliseen kilpailuun liittyvä etu ovat innovaatiot asiakaslähtöisten ratkaisujen löytämisessä. Monopoliyrittäjien ei tarvitse kiinnittää yhtä paljon huomiota asiakkaisiin kilpailuilla markkinoilla toimivaan yritykseen verrattuna, koska asiakkaita riittää, sillä näille ei ole vaihtoehtoisia tuotteita tarjolla. Kilpailuilla markkinoilla toimiva yritys joutuu koko ajan etsimään niitä pieniä kilpailuetuja, joilla se voi houkutella asiakkaita paremmin kuin kilpailijat. Joukkoliikenteessä tällaisia kilpailuetuja voivat olla asiakastarpeeseen hyvin sopivat aikataulut ja tariffirakenne, parempi tietoisuus palveluista (informaatio ja markkinointi), parempi palvelun laatu (ajotapa, asiakaspalvelu, liikennekalusto) tai hyvä koettu turvallisuus matkan aikana.

Tie joukkoliikenteen sääntelyn purkamisessa on ollut ajoittain kivinen. Ison-Britannian bussiliikenteen sääntelyn lähes täydellinen purkaminen vuonna 1986 toi alalle rajun tien päällä kilpailun, jossa menetettiin useiksi vuosiksi kaupunkijoukkoliikenteessä tarvittava palveluiden integraatio samalla kun lippujen hinnat nousivat jyrkästi. Sitten kilpailu on tasaantunut ja viranomaiset ovat saaneet osan palveluita integroivasta toimivallastaan takaisin. Viranomaiset ja liikennöitsijät tekevät yhteistyötä mm. paikallisilla quality partnership -sopimuksilla.

Pohjoismaissa käytetty viranomaisen suunnittelutoimivallan säilyttänyt liikennepalveluiden kilpailuttamiseen perustuva malli on toiminut tasaisemmin, mutta siihenkin on liittynyt yllätyksiä. Suur-Tukholman lähijunaliikenne oli vuosituhannen vaihteessa suurissa vaikeuksissa, kun tiukalla tarjouksella liikenteen SJ:ltä voittanut yksityinen operaattori ei saanut liikennettä käyntiin odotetulla tavalla. Taustalla olivat vaikeudet henkilökunnan saamisessa sekä toiminnan liian niukka resursointi.

Joukkoliikenteen sääntelyn purkamisen lähes 30-vuotisen historian saldoa Euroopassa voidaan kuitenkin pitää positiivisena. Liikennetuotannon tekninen tehokkuus on monopolien purkamisen myötä parantunut huomattavasti, minkä lisäksi vielä jäljellä olevat kilpailun uhan alla toimivat monopolit ovat myös tehostaneet toimintaansa, hyvänä esimerkkinä tästä VR. Näin on joukkoliikenteen julkisen rahoituksen tarve ja matkalippujen hinnat pystytty pitämään kohtuullisina.

Toisaalta yrityksen ja erehdyksen kautta toimialalle on löydetty rakenteita ja toimintamalleja, joissa etenkin kaupunkiliikenteessä tärkeä palveluiden integraatio on onnistuttu yhdistämään kilpailullisiin ja asiakaslähtöisiin toimintamalleihin hyvänä esimerkkinä Ison-Britannian junaliikenteessä nykyisin käytössä olevat käyttöoikeussopimukset.

1.2 Henkilöjunaliikenteen sääntely

Kilpailun toiminnan kannalta tärkeimmät säänneltävät tekijät voidaan joukkoliikenteessä jakaa seuraavasti:

- Tarjonnan ja linjastorakenteen sääntely pitää sisällään liikenteen alueellisen laajuuden, liikennöintiajan, vuorovälien, päätepysäkkien ja pysähtymiskäyttäytymisen sääntelyn.
- Tariffin ja tulojen sääntelyyn kuuluu lippujen hintataso, tariffirakenne ja näiden variointi esimerkiksi asiakasryhmien tai palvelutyypin mukaan.

- Markkinoille pääsyn ja sieltä poistumisen sääntely eli ne prosessit, joilla markkinoille voi päästä ja sieltä poistua ja jotka sääntelevät operaattoreiden ja viranomaisten suhteita.

Jotta voidaan puhua kilpailluista markkinoista eri junaliikenneoperaattoreiden kesken, täytyy markkinoille pääsyn ja sieltä poistuminen olla ainakin jossain määrin vapaata. Muutoin kysymyksessä on ei-kilpailullisten markkinoiden sääntelyn asteen lieventämisestä tai kiristämisestä tarjonnan ja tariffien kannalta.

Junaliikenteen erityispiirteisiin kuuluu kalliit investoinnit junakalustoon, rajallinen ratakapasiteetti, jonka käyttö edellyttää viranomaissääntelyä, junakalustoon varikoihin, korjaamiseen ja huoltoon liittyvät kysymykset sekä henkilökunnan koulutus.

Kaikki nämä edellyttävät erityissääntelyä, jonka toteuttaminen on ratkaisevassa asemassa sen kannalta, onko markkinoille pääseminen, liiketoiminnan harjoittaminen sekä markkinoilta poistuminen ehdoiltaan sellaista, että potentiaaliset toimijat arvioivat riskit ja mahdollisuudet sellaisiksi, että markkinoille löytyy toimijoita koko ajan.

Henkilöjunaliikenteen markkinoiden avaamista kilpailulle on yleensä edellyttänyt valtiollisen rautatieyhtiön uudelleenorganisointia ja toiminnan läpinäkyvyyden lisäämistä. Toimenpiteinä on yleensä ollut liikenteen hoidon ja radanpidon eriyttäminen sekä liikenteenohjauksen ja ratakapasiteetin jakamisen organisointi viranomaisen vastuulle.

Kilpailtujen markkinoiden aikaansaaminen voi edellyttää tämän lisäksi

- junakaluston omistuksen eriyttämistä omaan liikenteen tilaajan vaikutuspiiriin kuuluvaan organisaatioon
- varikkojen saatavuuden varmistamista eri operaattoreille
- junien korjaus- ja huoltopalveluiden varmistamista kaikille operaattoreille
- junahenkilökunnan koulutuksen järjestämistä kilpailuneutraalisti rautatieyritysten ulkopuolelle.

Jotta kilpailun kautta saatavaksi oletettuja tehostamis- ja tarjonnan lisääntymishyötyjä ei menetettäisi muualla, pitää lisäksi varmistaa, ettei menetetä monopolioperaattorin matkustajalle tarjoamia palveluiden integraatioon liittyviä hyötyjä, kuten

- yhtenäistä lipunmyyntiä
- lippujen vaihtokelpoisuutta
- eri operaattoreiden aikataulujen yhteensovittamista vaihtojen takia
- aikataulu- ja muuta matkustajainformaatiota
- asemien odotustiloja ja muita palveluita.

Nämä kaipaavat yleensä integraation varmistamista sääntelemällä.

1.3 Kilpailun muodot

Henkilöjuna liikenteen kilpailullisten markkinoiden toteuttamistapoja on kolme.

Kilpailuttamisessa (tendering) tarjouskilpailun järjestävä viranomainen tekee määrääjäksi sopimuksen tarjouspyynnössä verraten tarkasti määrätyn liikennekokonaisuuden liikennöinnistä tarjouskilpailun voittajan kanssa. Liikenteen tarjonta, lippujen hinnat ja laatutekijät ovat liikenteen tilaajan määrittelemät. Yleensä kilpailun voittaa edullisimman hyväksyttävän tarjouksen jättänyt liikenteenharjoittaja tai tarjoushinnalla on suuri paino tarjouskilpailun kokonaistaloudellista edullisuutta ratkaistaessa.

Kilpailuttamisessa viranomainen pyytää tarjouksia suunnitteleman liikenteen hoitamisesta. Käytössä on kaksi päämenettelyä. Bruttomallissa tarjoushinta annetaan koko liikennöintikustannuksesta, jolloin liikenteen tilaaja kerää kaikki lipputulot. Nettomallista taas liikennöitsijä jättää tarjouksen liikennöintikustannusten ja arvioitujen lipputulojen erotuksesta, jolloin lipputulot jäävät liikenteenharjoittajalle. Nettomallissa liikennöitsijän kannattaa panostaa palvelun laatuun ja markkinointiin matkustajamäärän ja siten oman tuloksensa maksimoimiseksi. Bruttomalli on markkinoille pyrkivän liikennöitsijän kannalta parempi, sillä kilpailua edeltävällä liikenteenharjoittajalla katsotaan olevan muita kilpailijoita parempi tuntuma matkustuskäyttäytymiseen ja lipputulojen muodostumiseen.

Kilpailuttaminen on käytössä laajemmin Saksassa sekä Ruotsissa ja sitä on kokeiltu tai aloitettu Norjassa.

Käyttöoikeussopimuksissa (franchising, konsessio) on paljon samoja piirteitä kuin kilpailuttamisessa nettomallilla. Markkinoille pääsy tapahtuu tarjouskilpailun kautta ja lipputuloriski sekä riski tuotantokustannuksista ovat molemmat liikenteenharjoittajalla. Se antaa kuitenkin liikenteenharjoittajalle enemmän vapausasteita ja on siten markkinalähtöisempi kuin kilpailuttaminen nettomallilla. Pääero kilpailuttamiseen nähden on liikenteen suunnitteluvastuussa. Käyttöoikeussopimuksessa liikennöitsijä suunnittelee liikenteen tarjouspyynnössä annettujen ehtojen mukaisesti. Kilpailuttamisessa tilaaja määrittelee liikenteen hyvin tarkasti.

Kilpailun järjestävä viranomainen siis antaa minimivaatimukset liikennetarjonnalle, esim. liikennöintialalle ja vuorovälille, joiden perusteella liikenteenharjoittaja tekee aikataulut. Lippujen hinnoittelu voi olla hyvin vapaa, jos matkustajilla on juna-liikenteen rinnalla muu vaihtoehto, esim. bussi tai lentokone, tai säänneltyä kaikkien tai joidenkin lipputyyppeiden osalta, jos junan kanssa kilpailevaa joukkoliikennetarjontaa ei ole.

Tilaajan ja liikennöitsijän välinen rahavirta voi kulkea molempiin suuntiin. Liikennöitsijä voi jättää tarjouksen tilaajalle maksettavasta summasta hyvin kannattavassa sopimuksessa. Tällöin kyseessä on maksu siitä, että yrittäjä saa erityisoikeuden tarjota palveluita matkustajille ja kerätä siitä voittoja. Huonosti kannattavan käyttöoikeussopimuksen tapaus lähestyy kilpailuttamista nettomallilla. Tällöin tarjous jätetään siitä korvauksesta, jonka liikennöitsijä edellyttää saavansa lipputulojen lisäksi, jotta voi hoitaa liikennettä kannattavasti.

Käyttöoikeussopimukset ovat Ison-Britannian junaliikenteen hallitseva järjestämistapa ja niitä käytetään myös laajalti Alankomaiden seudullisessa junaliikenteessä. Tanskan muuttamat tarjouskilpailut ovat koskeneet käyttöoikeussopimuksia.

Vapaa pääsy (open access) on junaliikenteen järjestämistavoista kaikkein markkina-lähtöisin. Sen yleispätevä kuvaaminen on vaikeaa, koska sitä on toteutettu käytännössä vähän. Lähtökohta kuitenkin on, että operaattorilla on suuri vapausaste kaikkien kolmen säännellyn päätekijän eli tarjonnan, hinnoittelun ja tariffien sekä markkinoille pääsyn ja poistumisen suhteen.

Operaattori ilmaisee ratakapasiteetin käyttöä koskevien säännösten mukaisesti ao. viranomaiselle halunsa liikennöidä määrätyillä rataosilla. Viranomainen yhteensovittaa ilmaistut halukkuudet liikennöidä, jonka jälkeen liikennöitsijät viimeistelevät aikataulunsa viranomaisohjauksen perusteella.

Vapaa pääsy on periaatteessa mahdollista Isossa-Britanniassa ja Saksassa, mutta kilpailua on tältä pohjalta syntynyt vähän. Vapaata pääsyä ollaan kokeilemassa Italiassa. Ruotsin on määrä siirtyä vapaan pääsyn järjestelmään joulukuussa 2011.

1.4 Kilpailun edellytykset eri toimintamalleissa

Kilpailluilla markkinoilla toimivat yritykset eivät koskaan ole täysin yhdenvertaisessa asemassa markkinoilla. Taloudellinen kilpailu perustuu tuotantopanosten mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön ja jatkuvaan oppimisen kautta tapahtuvaan tuotteiden ja toimintaprosessien parantamiseen.

Jotta taloudellinen kilpailu täyttäisi kuluttajien ja veronmaksajien kannalta hyvän palvelun ja tehokkaan talouden tavoitteet, tulee markkinoita eri rooleissa sääntelevien viranomaisten kuitenkin toimia siten, että viranomaisten vastuulla olevat tekijät säännellään niin, että niiden vaikutus kilpailevien toimijoiden suhteen on tasapuolinen.

Edellisessä kohdassa näiksi säänneltäviksi asioiksi on nimetty junakalusto, varikot, huolto- ja korjaustoiminnat, junahenkilökunnan koulutus, asemat, lipun myynti ja lippujärjestelmä, matkustajainformaatio ja pääsy asemille.

Junakaluston investointikustannus on niin suuri ja käyttöikä niin pitkä (20–30 vuotta), että junakaluston omistusta ja hallintaa varten on perustettu kalustoyhtiöitä; Ruotsissa Transitio Ab, Isossa-Britanniassa kolme yksityistä ns. ROSCO-yhtiötä, Saksassa tilaajien kalustopoolit ja Suomessa Pääkaupunkiseudun junakalusto Oy.

Liikennöitsijöiden omistamaan kalustoon perustuvat junaliikenteen markkinat voivat olla toimiva ratkaisu, jos osa seuraavista ehdoista täyttyy:

1. Sopimuskaudet ovat pitkiä (10–20 vuotta), jolloin liikennöitsijä saa kalusto-investoinnin kuoletetuksi kokonaan tai suurelta osin sen sopimuskauden aikana, jota varten junat on alun perin hankittu.

2. Kilpailtava markkina on niin laaja, että liikennöitsijä voi luottaa siihen, että sopimuskauden päätyttyä se saa kaluston sijoitettua jonkin voittamansa uuden sopimuksen liikenteeseen tai myytyä muulle liikennöitsijälle tai toisille markkinoille.
3. Liikennöitsijä voi hyvällä palvelun ja kaluston laadulla houkutella lisää matkustajia, jolloin kaluston suunnittelun, hankinnan ja omistuksen pitäminen yritysaloitteisena edesauttaa liikennöitsijöiden ja sitä kautta koko toimialan suorituskyvyn parantamista.

Koska kilpailuttamiseen perustuvissa malleissa sopimuskauden pituus on kaluston pitoaikaan nähden verraten lyhyt ja yritysaloitteisuus palvelun laaduntekijänä on vähäisessä roolissa. Kalustoyhtiö on luontevin, ellei ainoa mahdollinen ratkaisu tasapuolisen kilpailutilanteen turvaamiseksi tarjouskilpailutilanteessa.

Vapaan pääsyn mallissa tarjonta määräytyy liikennöitsijöiden ilmaiseman halukkuuden – ei viranomaisten arvioiman tarpeen perusteella. Koska näin myös junatarve tai osa siitä määräytyy markkinoiden perusteella, kalustoyhtiö ei ole tarkoituksenmukainen ratkaisu kuin enintään osan kalustosta omistukseen. Osan tai koko kaluston on syytä olla liikennöitsijöiden tai muiden yksityisten toimijoiden omistuksessa. Edellä esitetty perustelu no. 3 puoltaa myös yksityistä omistusta tässä mallissa.

Käyttöoikeussopimusmallissa kaluston omistus riippuu käyttöoikeussopimusten sääntelyn ja yritysaloitteisuuden asteesta. Jos sopimukset ovat kestoaltaan lyhyitä, on kalustoyhtiö perusteltu ratkaisu, jos ne ovat pitkiä ja liikennöitsijän vapausaste tarjonnan suunnittelussa ja hinnoittelussa suuri, voi liikennöitsijän omistama kalusto tulla kysymykseen.

Siinä, missä junia saa ostaa niiden valmistajilta, rataverkkoon kytkeytyvät varikot ovat rajallinen tuotannon tekijä. Ne ovat kalliita rakentaa, niitä ei kannata rakentaa yli tarpeen ja sopivan tontin löytäminen radan varresta sopivasta paikasta voi olla hankalaa. Siksi viranomaisten tulee varmistaa varikkopalveluihin pääsy syrjimättömällä tavalla niin, että tarjouksen jättävä yritys on varma varikon saatavuudesta ja sen vuokrasta. Tämä koskee kaikkia kilpailumuotoja.

Varikon käyttömahdollisuuteen liittyvät kiinteästi kaluston huolto- ja korjauspalvelut. Ne voidaan järjestetty kalustoyhtiön tarjoamana palveluna, varikkoa koskevaan vuokrasopimukseen liittyen tai liikennöitsijän omana tai ostamana toimintana. Huoltotoimista junien pesu ja siivous kuuluu luontevasti liikennöitsijän vastuulle. Sen sijaan määräaikaishuollot ja raskaammat korjaustoimet taas kuuluvat luontevimmin kalustoyhtiön vastuulle.

VR huoltaa junakalustonsa nykyisin pääosin Helsingissä (Ilmala) ja Turussa, minkä lisäksi Pieksämäellä huolletaan taajamajunat (Dm-kalusto). Huoltotoimintojen järjestäminen niin, että liikennöitsijät ostavat palvelut VR:stä riippumattomalta taholta tai järjestävät ne itse, voi olla vaikeaa sopivien tilojen puuttuessa.

Junahenkilökunta on varikkotilojen lailla niukka resurssi, jonka lisääminen lyhyellä tähtäimellä on mahdotonta. Siirtyminen monopolitilanteesta kilpailtuihin usean operaattorin markkinoihin edellyttäneen riittävän väljää mitoitus käytettävissä olevien kuljettajien määrässä, koska voidaan olettaa, että kilpailun seurauksena

mahdollisesti liikennettä häviävä vanha liikennöitsijä ei halua luopua kuljettajistaan siinä määrin kuin voittaneen yrityksen kannalta olisi tarpeellista.

Bussiliikenteen puolella on havaittu, että kilpailutappion sattuessa jopa 50 % hävinneen liikennöitsijän irtisanomista kuljettajista hakeutuu muille toimialoille, siirtyy eläkkeelle tai jää työttömiksi, eikä siis ole liikennettä voittaneen liikenteenharjoittajan käytettävissä. Junahenkilökunnan koulutus on siten etenkin kilpailuun siirryttäessä erittäin tärkeä osatekijä. Koulutuksen organisoiminen kilpailu-neutraalilla tavalla ja riittävien koulutusmäärien turvaaminen tulee toimeenpanna 3-4 vuotta ennen kilpaillun liikenteen käynnistymistä.

Lippujen kelpoisuutta, lipunmyyntiä ja asemille pääsyä koskevat kysymykset lienee ratkaistavissa eri malleissa joko tarjouspyynnössä annettavin määräyksin tai osapuolten välisin neuvotteluin.

2 HENKILÖJUNALIIKENTEE MARKKINAT SUOMESSA

2.1 Yleistä

Suomen henkilöjunaliikenne voidaan jakaa kahteen luokkaa: subventiota saaviin ja itsekannattaviin. Tässä kohdassa käsitellään subventoitua liikennettä.

Subventoitu liikenne on jaettu kolmeen ryhmään: tuettu alueellinen liikenne (kiskobussiliikenne), alueellinen kaukoliikenne ja pääkaupunkiseudun lähiliikenne. Kuvista 1 ja 2 käy ilmi ne rataosat, joilla on subventoitua liikennettä, pääkaupunkiseudun lähiliikennettä lukuun ottamatta.

2.2 Kiskobussiliikenne ja alueellinen kaukoliikenne

2.2.1 Ostosopimukset

Kiskobussiliikenteen ja alueellisen kaukoliikenteen subventoinnista on voimassa sopimus vuoden 2011 loppuun asti. Sopimus astui voimaan 1.3.2007. Sopimusten mukaan liikenteenharjoittaja (VR) on velvollinen liikennöimään sopimuksen mukaisella kalustolla ja aikataululla.

Enimmäiskorvaus koko sopimusajalta on 155 150 808 €. Enimmäiskorvaus sisältää IC-vaunukaluston aiesopimuksen mukaiset summat sekä arvonlisäveron (8 %). Summat vuositasona on esitetty alla olevassa taulukossa.

Taulukko 1. Kiskobussi- ja alueellisen kaukoliikenteen enimmäiskorvaukset vuosittain 4.11.2005 tehdyn sopimuksen mukaan.

Vuosi	Enimmäiskorvaus (€)	IC -kalustokorvaus (€)	Liikennöinnin enimmäiskorvaus (€)
2 007	30 071 136	71 136	30 000 000
2 008	31 179 672	1 179 672	30 000 000
2 009	31 300 000	1 422 676	29 877 324
2 010	31 300 000	1 422 676	29 877 324
2 011	31 300 000	1 422 676	29 877 324
Yhteensä	155 150 808	5 518 836	149 631 972

Lisäksi sopimuksessa on pykälä sanktiosta/bonuksesta liikennöinnin täsmällisyyteen liittyen, joka voi olla enimmillään 0,5 % kuukauden liikennöintikorvauksesta. Summa tarkistetaan vuosittain.

Edellä mainitun sopimuksen lisäksi on voimassa Kemijärven yöjunaliikenteen osto-sopimus vuosille 2008–2011. Enimmäiskorvaus sopimusajalta on 5 930 000€, joka käsittää liikenteen harjoittamisesta aiheutuvat liikenteen hoito- ja pääomakustannukset, joihin sisältyy myös liikenteen harjoittamisen edellyttämien

investointien kuoletuskustannukset. Yöjunaliikenteen aloittaminen vaati investointia kahteen aggregaattivaunuun (1 499 000 euroa, alv 0 %) ja vaunujen huoltoinfrastruktuuriin (445 000 euroa, alv 0 %).

Taulukko 2. Kemijärven yöliikenne.

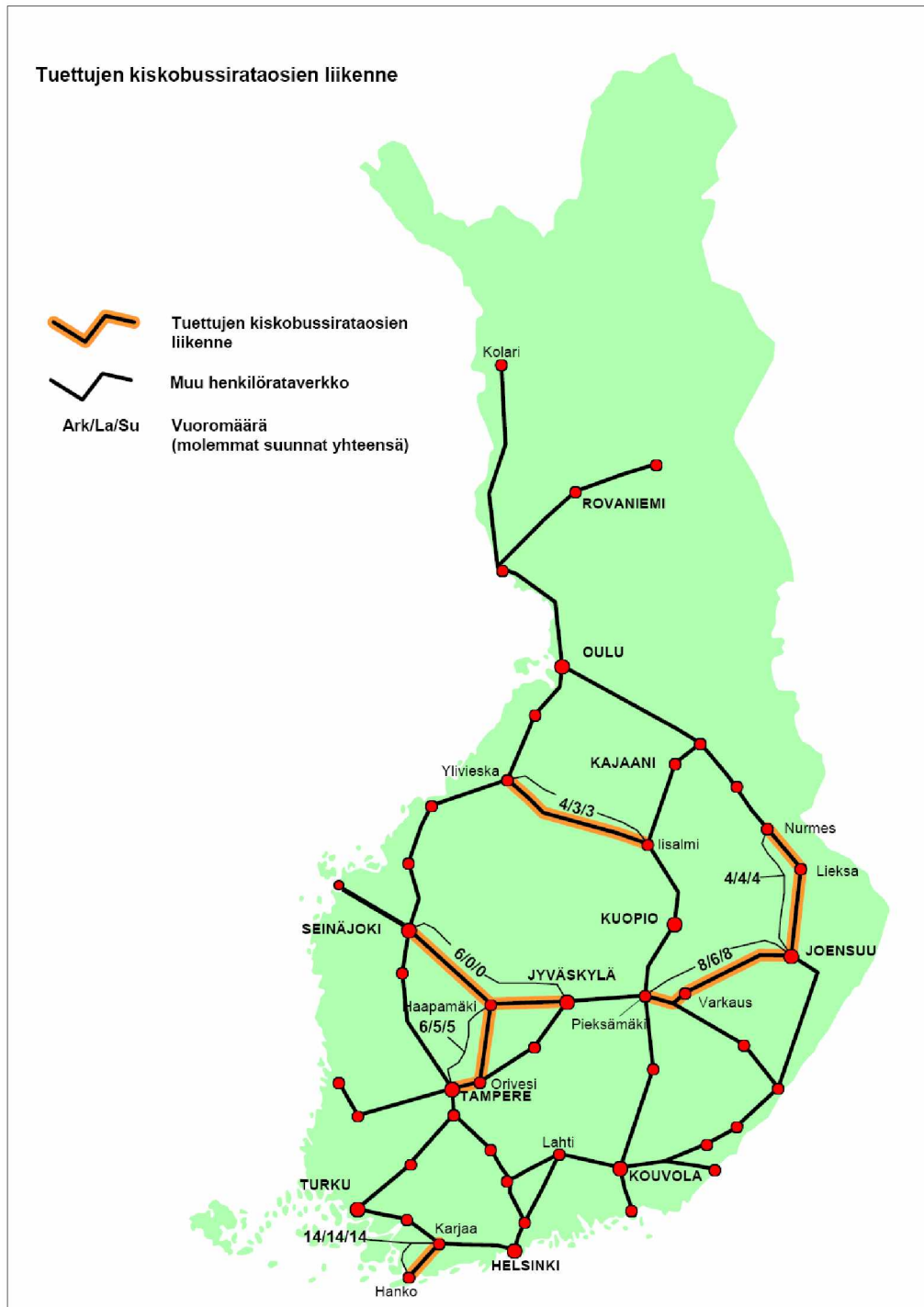
Vuosi	Enimmäiskorvaus (€)
2008	1 110 000
2009	1 256 000
2010	1 273 000
2011	1 291 000
Yhteensä	4 930 000

Molemmissa sopimuksissa todetaan, että osapuolet vahvistavat vuosia 2008–2011 koskevat liikennesuunnitelmat ja sopimukseen sisältyvät junavuorot (ks. taulukot 3 ja 5) vuosittain edellisen vuoden syyskuun loppuun menneessä. Suunnitelmat laaditaan matkustuksen kehittymisen ja liikenteen taloudellisuuden perusteella. Alijäämän kasvaessa liikennetarjontaa voidaan supistaa taulukoissa 1 ja 2 liikennöintikorvausta vastaavaksi.

2.2.2 Liikennöinti

Kiskobussiliikenne on tuettua kokonaan Savonlinna–Parikkala-väliä lukuun ottamatta. Kiskobusseista on muodostettavissa neljä alueellista kokonaisuutta: Hanko–Karjaa, Tampere–Seinäjoki–Jyväskylä-alue, Pieksämäki–Joensuu–Nurmes ja Ylivieska–Iisalmi. Tuettu liikenne on kuvattu liikennöintimääriltään kuvassa 2. Kuvasta käy ilmi, että eniten tuettua alueellista liikennettä on Hanko–Karjaa välillä ja suhteellisesti vähiten Jyväskylä–Seinäjoki välillä, jolla on tosin myös tuettua alueellista kaukoliikennettä.

Tuettu alueellinen kaukoliikenne kattaa Suomen rataverkon huomattavasti kiskobussiliikennettä laajemmin (kuva 2). Hiljaisempia rataosia lukuun ottamatta tuettu liikenne käyttää samoja rataosia itsekannattavan liikenteen kanssa. Vilkkaimmat pelkästään tuetut rataosat ovat Kouvola–Kotka ja Tampere–Pori. Hiljaisiin on Rovaniemi–Kemijärvi, jossa kulkee vain yöliikennettä.



Kuva 1. Tuettu kiskobussiliikenne vuonna 2007.



Kuva 2. Tuettu alueellinen kaukoliikenne.

Koko tuettuliikenne junakilometreittäin, vuoroväleittäin ja alijäämittäin on koottu alla olevaan taulukkoon. Taulukosta käy ilmi, että tuetuimmat junakilometrit ovat Rovaniemi–Kemijärvi välillä ja vähiten tuetut Joensuu–Pieksämäki välillä.

Taulukko 3. Tuettu liikenne.

Rataosa	Jkm/vuosi	Vuoroväli (ark/la/su) molemmat suunnat	Alijäämä/vuosi(€)	€/Jkm
Kiskobussiliikenne	6 275 670		5 880 000	1.0
Hanko-Karjaa	251 230	14/14/14	1 010 000	4.0
Tampere-Haapamäki	252 136	6/5/5	910 000	3.6
Jyväskylä-Seinäjoki	223 080	6/0/0	*	
Iisalmi-Ylivieska	208 342	4/3/3	980 000	4.7
Joensuu-Nurmes	233 104	4/4/4	960 000	4.1
Joensuu-Pieksämäki	5 107 778	8/6/8	2 020 000	0.4
Alueellinen kaukoliikenne	4 977 862		25 240 000	5.1
Seinäjoki-Jyväskylä	182 000	3/2/3	2 230 000	5.5
Seinäjoki-Kokkola	97 116	3/2/3	830 000	8.5
Kokkola-Oulu	146 620	2/2/2	830 000	5.7
Kouvola-Kotka	225 888	12/10/10	980 000	4.3
Pori-Tampere	571 798	12/12/10	2 730 000	4.8
Riihimäki-Lahti	763 576	36/35/32		
Lahti-Kouvola (Lahden kautta)	184 880	9/7/6	6 870 000	4.7
Riihimäki-Tampere/(Hämeenlinn)	507 833	14/11/10		
Kouvola-Kuopio	760 126	8/8/6		
Kuopio-Kajaani	490 858	6/5/5	9 660 000	4.3
Kajaani-Oulu	517 547	8/6/6		
Oulu-Rovaniemi	478 296	6/6/6		
Rovaniemi-Kemijärvi	51 324	2/2/2	1 110 000	21.6

*sis. Jyväskylä-Seinäjoki alueellinen kaukoliikenne -lukuihin

2.3 Helsingin seudun lähiliikenne

Helsingin seudun lähijunaliikenne muodostaa suuren yhtenäisen Karjaalle, Riihimäelle ja Lahteen ulottuvan liikennekokonaisuuden, jonka liikenteen hoitoon tarvitaan tulevaisuudessa noin 150 Sm-junayksikköä. Nykyinen YTV:n ja VR Osakeyhtiön välinen liikennöintisopimus on voimassa vuoden 2017 loppuun saakka. Liikenne on tuettua Riihimäellä meneviä junia (R, T, H) lukuun ottamatta. Liikennettä tukee rantaradalla YTV:n lisäksi LVM. Oikoradan liikennettä tukee vain LVM ja Martinlaakson radan ja Keravalle asti kulkevaa liikennettä vain YTV.

YTV:n maksama vuotuinen liikennöintikorvaus on 50,2 milj. euroa vuonna 2008 ja se maksetaan bruttoperusteisesti, eli YTV saa lipputulot. YTV-VR-sopimuksen korvausmalli on esitetty seuraavassa taulukossa.

Taulukko 4. YTV-VR -sopimuksen korvausmalli.

Kustannustekijä	Milj.€	Kustannustekijään sisältyvät kustannuserät
Junayksikkökilometrit	3,6	energia, ratamaksu
Junatunnit	21,8	henkilöstökulut
Muut operoinnin korvaukset	1,0	suunnittelu, valvonta, työnjohto, hallinto
Korjaus ja kunnossapito	11,1	huolto ja korjaus
Kalustokorvaus	10,2	kaluston pääomakorvaus
Muut palvelut	2,5	asemapalvelut, tiedotus, odotustilat, lipunmyynti, vartiointi, turvallisuus
Yhteensä	50,2	

Liikenne- ja viestintäministeriö tukee pääkaupunkiseudun kuntien ulkopuolista liikennettä vuonna 2009 rantaradalla 4,37 milj. eurolla ja oikoradan liikennettä 7,66 milj. eurolla. Seuraavasta taulukosta ilmenee, kuinka suurta osaa junakilometreistä LVM junaryhmittäin tukee.

Taulukko 5. LVM:n tukiosuus.

Juna	LVM:n osuus (%)
S	50.4
U	52.9
Y	94.0
L	28.1
Z	97.0

Nykyisen junakaluston eli Sm1, 2 ja 4 -junat omistaa VR. Uudet Sm5-junat hankkii Pääkaupunkiseudun junakalusto Oy. Sm5-junilla on tarkoitus korvata käytöstä poistuvat Sm 1 ja 2 -junat.

Alla olevaan taulukkoon on koottu junaliikenne rataosittain ja junavuoroittain. Rantaradalla on eniten junavuoroja ja matkustajia. Martinlaakson radalla on kuitenkin eniten matkustajia yhtä junakilometriä kohden, joten rataosaa lienee kannattavin.

Taulukko 6. Pääkaupunkiseudun tuettu lähijunaliikenne.

Rataosa	junakm / v	Matk./ v	Vuoromäärä (ark/la/su) molemmat suunnat	Liikenteen ostaja
Rantarata	2 032 143	14 951 000		
A	446 000	4 578 000	135/62/50	YTV
E	458 000	3 952 000	67/42/0	YTV
U	528 223	3 581 000	40/31/25	YTV+LVM
L	194 151	516 000	11/15/22	YTV+LVM
S	405 769	2 324 000	28/31/25	YTV+LVM
Y	147 997		12/8/5	LVM
Vantaankosken rata				
M	967 000	11 400 000	195/173/122	YTV
Päärata	1 919 000			
I	555 000	6 277 000	127/67/0	YTV
K	971 000	9 107 000	121/67/0	YTV
N	393 000	2 079 000	19/39/113	YTV
Oikorata				
Z	1 390 686		37/37/35	LVM

2.4 Suomen junaliikenne kilpailtavana markkinana

Kilpailullisten henkilöjunaliikenteen markkinoiden muodostaminen Suomeen edellyttää luvussa 2. esitettyjen kilpailun edellytysten luomista sekä kilpailuttamistapojen soveltamista kilpailukohteisiin. Näiden lisäksi kilpailun kohteena oleva liikenne tulee ryhmitellä markkinoiden muodostumisen ja kilpailun yllä pitämisen kannalta mielekkäisiin kokonaisuuksiin. Lisäksi tarvitaan kohdassa 2.6 esiteltävä viranomaistahojen organisoituminen.

Kohdassa 2.3 esitelty Helsingin seudun lähijunaliikenne Helsingistä Karjaalle, Vantaankoskelle (tulevaisuudessa Kehärata), Riihimäelle ja Lahteen muodostaa

keskeisen osamarkkinan, joka voidaan jakaa 3–4 osaan. Niin haluttaessa tähän kokonaisuuteen voidaan yhdistää LVM:n ostamasta alueellisesta kaukoliikenteestä rataosien Tampere–Riihimäki–Kouvola Sm-junilla hoidettava liikenne.

Tämä kokonaisuus käsittäisi nykytilanteessa n. 150 Sm-yksikön liikenteen, yhteensä 7 763 000 junakm/v.

YTV:n ja LVM:n VR:n kanssa tekemät ostosopimukset sekä etenkin uusien junien hankkiminen Pääkaupunkiseudun junakalusto Oy:lle ovat olleet toimenpiteitä, jotka edesauttavat kilpailuttamisen käynnistämistä vuoden 2017 jälkeen, jolloin nykyinen YTA-VR-sopimus päättyy.

Tätä ennen on kaavailtu, että Kehäradan liikenne voitaisiin kilpailuttaa, kun se alkaa vuonna 2014. Koska Kehäradan liikenteeseen sisältyy nykyisin YTV-VR-sopimukseen sisältyvää liikennettä, on epävarmaa, onko kilpailuttaminen mahdollista.

LVM:n ostoliikenne pitää kokonaisuutena sisällään keskenään hyvin erilaista liikennettä. Kun tätä jaetaan kilpailukokonaisuuksiin on syytä noudattaa seuraavia periaatteita:

- Edetään helpoimmasta vaikeimpaan. Kilpailtujen markkinoiden käynnistäminen on liikenteen järjestäjille, nykyiselle liikennöitsijälle sekä markkinoille pyrkiville operaattoreille oppimisprosessi, jossa edellisen vaiheen kokemuksia hyödynnetään siirryttäessä seuraavaan, vaikeampaan vaiheeseen.
- Kilpailuttamista ja käyttöoikeussopimuksia käytettäessä sopivien liikennöintikokonaisuuksien tulee olla niin asiakas- kuin tuotannollisestakin näkökulmasta luontevia liikenteellisiä kokonaisuuksia, joita voidaan muuttaa ja kehittää sopimuskauden aikana ilmenevien tarpeiden mukaan.
- Kilpailun piiriin tuleva liikenne ei saa hankaloittaa samoilla rataosilla liikennöitävää itsekannattavaa junaliikennettä. Tämä tulee ottaa huomioon aikatauluja suunniteltaessa ja ratakapasiteettia jaettaessa. Parhaassa tapauksessa nämä liikennetyypit täydentävät toisiaan.

Näillä perusteilla Helsingin seudun lähiliikenteen jälkeen toiseksi voitaisiin kilpailuttaa nykyisin kiskobusseilla liikennöitävät rataosat. Näistä voidaan muodostaa kuvan 1 mukaisesti neljä alueellista kokonaisuutta:

- Hanko–Karjaa
- Tampere–Haapamäki–Seinäjoki–Jyväskylä
- Ylivieska–Iisalmi
- Nurmes–Joensuu–Pieksämäki

Näiden lisäksi itsekannattavana nykyisin kiskobusseilla liikennöitävästä Savonlinna–Parikkala-rataosasta voidaan tarpeen mukaan muodostaa viides kilpailukohde.

Oman kokonaisuutensa voisi muodostaa nykyisin Sm1- ja Sm2-kalustolla liikennöitävä Tampere–Riihimäki–Lahti–Kouvola–Kotka-rataosien liikenne, josta kuitenkin Tampere–Riihimäki–Kouvola-välin liikenne mahdollisesti yhdistetään Helsingin seudun lähijunaliikenteen kilpailukokonaisuuteen.

Kilpailuttamisen kannalta teknisesti helppoja kokonaisuuksia ovat itsenäisillä ratahaaroilla toimivat, päärataverkkoa syöttävät rataosat, kuten Kotka–Kouvola ja Pori–Tampere.

Näiden jälkeen jäljelle jäävää lähinnä päärataverkolla liikennöitävää alueellisen ostoliikenteen kokonaisuutta tulee tarkastella yhdessä itsekannattavan pikajuna-liikenteen kanssa. Näistä Kouvola–Kuopio–Kajaani–Oulu-rataosa muodostaa yhden ison kokonaisuuden ja Seinäjoki–Kokkola–Oulu toisen hieman pienemmän kokonaisuuden.

Yhteenvetona voidaan todeta, että markkinoiden avaaminen siten, että kilpailullisuus säilyy ja kasvaa koko ajan, voidaan toteuttaa esimerkiksi seuraavasti:

1. vaihe

- Helsingin seudun lähiliikenne
- Taajamajunaliikenne Tampere–Riihimäki–Kouvola
- 3–4 kohdetta
- vuosina 2017–2021

2. vaihe

- Kiskobussiliikenne
- 4–5 kohdetta
- vuosina 2020–2023

3. vaihe

- Kouvola–Kotka
- Pori–Tampere
- 2 kohdetta vuosina 2024–2025

4. vaihe

- Muut ostoliikennekohteet
- 2–4 kohdetta
- 2026–2028

Tässä vaiheistuksessa ei ole otettu huomioon eräille kaupunkiseuduille kaavailtuja uusia lähijunaliikenteitä, koska näistä ei ole olemassa tarkempia suunnitelmia eikä siten myöskään toimeenpanopäätöksiä.

Tässä yhteydessä ei ole otettu kantaa VR:n itsekannattavan liikenteen kilpailuttamiseen. Jos sekin päätetään kilpailuttaa, on 4. vaiheen kohteet tarkoituksenmukaista yhdistää itsekannattavasta liikenteestä muodostuviin kohteisiin. Asiaa käsitellään seuraavassa kohdassa.

2.5 VR:n ja viranomaisten sopimusjärjestelyt

EU:n Palvelusopimusasetus (PSA) mahdollistaa junaliikenteessä yksinoikeudet, mutta ne tulee järjestää sopimusperusteisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että LVM:n ja VR:n tekivät 30.11.2009 uuden sopimuksen VR:n itsekannattavasta liikenteestä.

Koska kilpailun avaamisesta junaliikenteessä ei ole päätöksiä, tulee LVM:n varautua erilaisiin vaihtoehtoihin; monopolitilanteen jatkumiseen, nykyisen ostoliikenteen kilpailuttamiseen tai kaiken junaliikenteen järjestämiseen kilpailullisilla markkinoilla. LVM:n vaihtoehdot VR:n itsekannattavan liikenteen osalta voisivat olla seuraavat:

1. Tärkeimpien henkilöliikennelaitosten Helsinki–Turku, Helsinki–Oulu, Helsinki–Kajaani, Helsinki–Joensuu sekä Helsinki–Tampere–Pieksämäki–Joensuun liikenteestä muodostetaan yhdessä näillä rataosilla liikennöivän ostokaukoliikenteen (Kouvola–Kajaani–Oulu ja Seinäjoki–Oulu) kanssa yksi suuri neuvoteltu käyttöoikeussopimus, josta VR saa korvauksen, joka kattaa kannattamattomien junien alijäämän. VR voi vapaasti kehittää päärataverkon kaukoliikennettä. Tämän vaihtoehdon vahvuutena on kaukojunien aikataulujen, tariffien ja matkustajainformaation integraatio. Taustaoletuksena on tällöin se, että itsekannattavaa liikennettä ei ole tarkoitus kilpailuttaa.
2. Tärkeimpien henkilöliikennelaitosten (ks. edellinen kohta) liikenteestä muodostetaan yhdessä näillä rataosilla liikennöivän ostokaukoliikenteen kanssa viisi erillistä käyttöoikeussopimusta, joista VR:lle maksettava korvaus määräytyy kannattamattoman liikenteen perusteella. Tällöin ainakin kunkin rataosan kaukoliikenne on aikataulullisesti integroitu. Todennäköistä kuitenkin on, että integraatio säilyy myös eri käyttöoikeussopimusten välillä. Jos Helsingin seudun lähiliikenne sekä alueellinen junien ostoliikenne menevät kilpailuun kohdassa 2.4 esitetyllä tavalla vaihteittain, on perusteltua porrastaa nämä kaukojunaliikenteen rataosakohtaiset käyttöoikeussopimukset päättymään esimerkiksi vuoden välein vuodesta 2026 alkaen, jonka jälkeen nämä viisi käyttöoikeussopimusta kilpailutetaan viiden vuoden kuluessa. Kilpailua edeltävien käyttöoikeussopimusten osana tulee sopia, että sopimuksen päättyessä VR myy liikenteen hoitamiseen tarvittavan junakaluston LVM:n osoittamalle taholle, joka todennäköisesti on kalustoyhtiö.
3. Tärkeimpien henkilöliikennelaitosten (ks. edellinen kohta) liikenteestä muodostetaan yhdessä näillä rataosilla liikennöivän ostokaukoliikenteen kanssa joko yksi tai useampi käyttöoikeussopimus. Kun sopimus tai sopimukset päättyvät siirrytään joko kerralla tai rataosittain vapaan pääsyn markkinoihin. Tällöin VR:n kalusto ei välttämättä siirry kalustoyhtiöön, jolloin kilpailun syntyminen voi olla hankalaa.

Kaikissa em. kolmessa mallissa taustalla on todennäköisesti Helsingin seudun lähiliikenteen sekä alueellisen ostoliikenteen kilpailuttaminen brutto- tai nettomenetelmällä esimerkiksi kohdassa 20.4 kuvatulla tavalla vuosina 2017–25.

LVM:n kannalta lienee tarkoituksenmukaista varautua eri vaihtoehtoihin, joten suositeltavaa on, että itsekannattavasta liikenteestä tehdään erilliset rataosakohtaiset käyttöoikeussopimukset, joiden päättymisajat on mahdollista porrastaa esimerkiksi optiovuosia käyttäen päättymään määrävälein. Useiden sopimusten malli on yhtä isoa sopimusta parempi myös julkisen tuen läpinäkyvyyden kannalta.

2.6 Henkilöjunaliikenteen tilaajaorganisaatiot

Henkilöjunaliikenteen tilaajaorganisaatioina toimivat nykyisin LVM ja HSL. Uuden joukkoliikennelain mukaan junaliikenteen tilaajaviranomaisia olisivat LVM ja HSL. Bussiliikenteen viranomaisia olisivat laissa nimetyt kunnat, HSL sekä Hämeenlinnan

ja Lahden seudulliset joukkoliikenneviranomaiset sekä alueelliset elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset ELYt.

Joukkoliikenneviranomaisten kenttä tulee todennäköisesti joiltain osin muuttumaan lähivuosina. Vuoden 2010 alussa aloittavan Liikenneviraston rooli saattaa täsmentyä niin, että joukkoliikenteen tilaajatehtävät siirretään virastolle. On myös todennäköistä, että HSL:n ja Hämeenlinnan ja Lahden seutujen lisäksi myös muille kaupunkiseuduille perustetaan tilaajaviranomaisia, jotka saavat joukkoliikennelain myöhempien muutosten myötä toimivaltaisen viranomaisen aseman.

Kohdassa esitetyn alustavan kilpailuttamisohjelman kohteista 1. vaiheen pääkaupunkiseudun lähiliikenne sopii HSL:n kilpailutettavaksi ja 4. vaiheen maakuntarajat ylittävä kaukoliikenne taas LVM:n kilpailutettavaksi. Sen sijaan 2. ja 3. vaiheen kohteiden luontevin viranomaistaho on jokin alueellinen ylikunnallinen elin.

Nykyisistä ja tulevista väliportaan hallintoelimistä kyseeseen voisivat tulla:

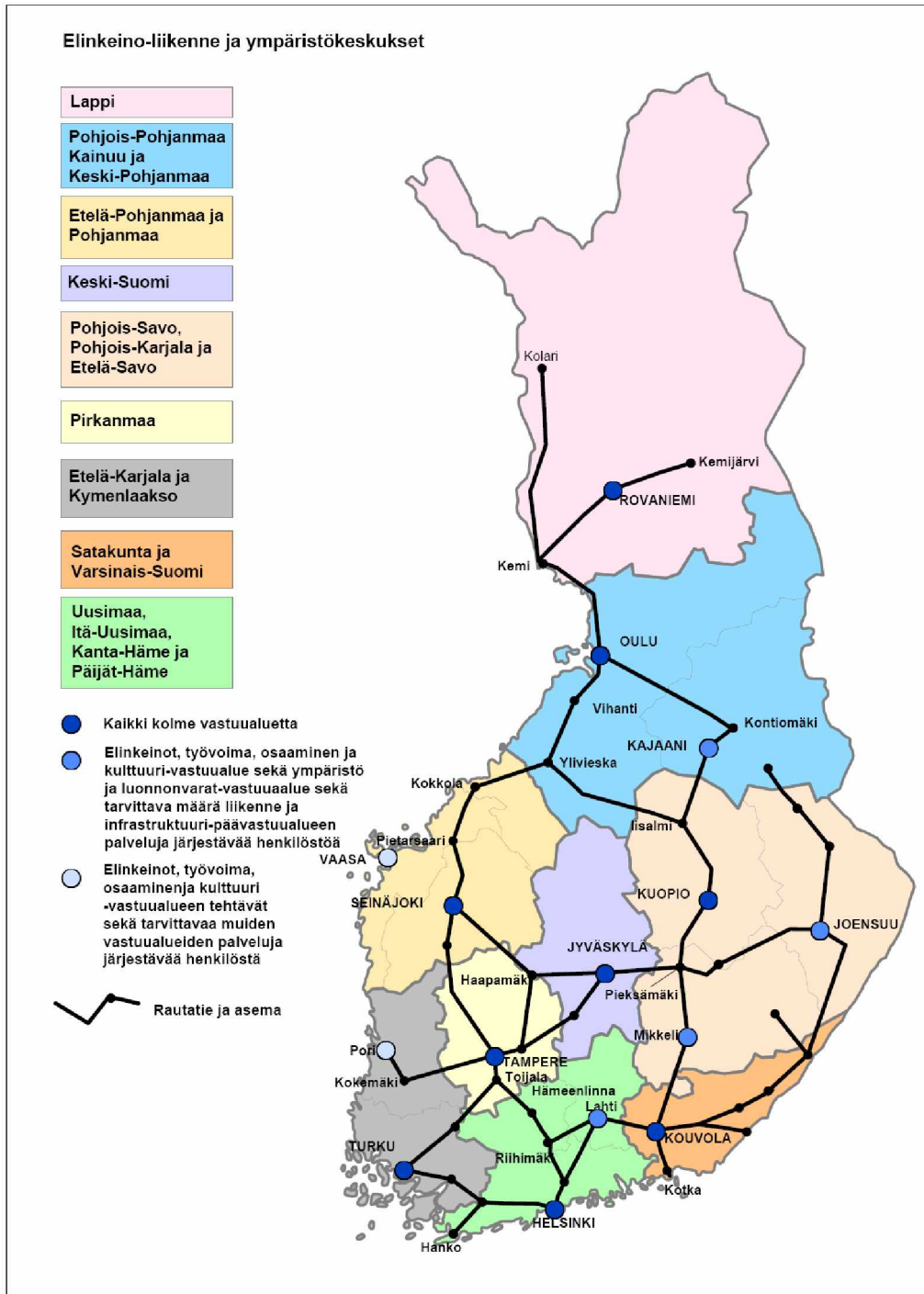
- Alueelliset elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset (ELYt, 15 kpl), jotka ovat valtionhallinnon toimielimiä
- Maakuntien liitot (19 kpl)
- Kuntayhtymätyyppiset kaupunkiseutujen joukkoliikenneviranomaiset, joita ollaan parhaillaan perustamassa PARAS-hankkeen osana eri kaupunkiseuduille.

Maakuntien liitot ovat suunnittelu- ja asiantuntijaorganisaatioita, joilla ei ole juurikaan operatiivista palvelutuotantoa eikä sen järjestämisen edellyttämää osaamista. Alueellisen peittävyyden kannalta maakuntien liitot eivät ole erityisen sovelias junaliikenteen viranomainen, sillä Helsingin seudun lähiliikennealueen ulkopuolella ainoastaan Kotka–Kouvola-rataosuus on kokonaan yhden maakuntaliiton alueella. Maakuntaliittoja on 19 kpl, eli hieman enemmän kuin ELYjä.

Kaupunkiseutujen joukkoliikenneviranomaisten toimivaltaan kuuluvat yleensä keskuskaupungit sekä niiden ympäryskunnat. Vaikka näiden kuntayhtymien toimialue olisi laajempikin, se tuskin ulottuu yhtä laajalle, kuin mitä esimerkiksi kiskobusseista muodostettavat kilpailukohteet edellyttäisivät. Jos kaupunkiseutujen joukkoliikenneviranomaiset määrättäisiin henkilöjunaliikenteen tilaajaviranomaisiksi, tarjouskilpailut pitäisi järjestää kahden tai useamman viranomaisen yhteistyönä.

Uusi joukkoliikennelaki korostaa toimivaltaisen viranomaisen roolia joukkoliikenteen palvelutason määrittelijöinä. Kaupunkiseutujen joukkoliikenneviranomaisille tulee tämä palvelutason määrittämisvelvoite alueellaan.

ELYt ovat valtionhallinnon elimiä, joilla ei ole suoranaista valtuutusta kunnilta Joukkoliikenneliikennelakiehdotuksessa ELY toimivat bussiliikenteen viranomaisena. Vaiheen 2. ja 3. kohteista Hanko–Karjaa ja Kotka–Kouvola sijaitsevat yhden ELYn alueella, mutta kaikkien muiden reitit jakaantuvat 2–3 ELYn alueelle (kuva 3).



Kuva 3. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Kohdassa 2.4 esitetyn aikataulun mukaan Suomen junaliikenne (pl. itsekannattava liikenne) jakautuisi 11–15 kohteeseen, jotka kilpailutettaisiin 12 vuoden aikana. Kilpailuja tulisi näin ollen noin yksi vuodessa. Viranomaisittain kilpailut jakautuisivat seuraavasti:

- | | |
|----------------------------|--------------|
| – HSL | 3–4 kohdetta |
| – LVM | 2–4 kohdetta |
| – Alueelliset viranomaiset | 6–7 kohdetta |

Julkisten hankintojen, myös junaliikenteen, kilpailuttaminen on ammattitaitoa vaativaa toimintaa, jonka osaamista ei kannata hajottaa kovin monen tahon kesken.

Lienee selvää, että HSL:n on tarkoituksenmukaista pitää toiminta itsellään. HSL:n edeltäjillä on pitkä kokemus bussiliikenteen kilpailuttamisesta ja sopimusliikenteestä joukkoliikenteen järjestämistapana sekä riittävät resurssit tarjouskilpailujen järjestämiseen sekä sopimusten toteutumisen seurantaan.

Jos alueelliset liikennekokonaisuudet eli edellä esitettyjen 2. ja 3. vaiheiden liikenteet kilpailuttaa aina paikallinen viranomainen, käy todennäköisesti niin, että yhtä viranomaista kohti tulee 1–2 tarjouskilpailua 5–7 vuodessa, jolloin kilpailuttamisen osaaminen ei tällaisessa organisaatiossa säily eikä kehity. Tällaisessa tilanteessa lienee järkevää, etteivät paikalliset viranomaiset HSL:ää lukuun ottamatta tee kilpailuttamista itse, vaan sen toteutus delegoidaan sopimuksin sellaisille organisaatioille, joilla on riittävä kilpailuttamisvolyyymi ja -osaaminen.

Liikennevirasto olisi LVM:tä luontevampi viranomaistaho valtakunnanosien välisen kaukoliikenteen suunnitteluun ja kilpailuttamiseen. Toisena vaihtoehtona valtion puolella voi olla junaliikenteen suunnittelu- ja kilpailuttamistehtävien delegoiminen LVM:ltä vastuu-ELY:lle, joka tekisi liikennöintisuunnitelmat ja järjestäisi tarjouskilpailut LVM:n ja muiden ELY:jen puolesta sekä tarvittaessa tarjoaisi näitä palveluita myös kaupunkiseutujen kunnallisille joukkoliikenneviranomaisille

Junaliikenteen kilpailuttamiseen liittyvät tehtävät voidaan edellä esitetyn perusteella vastuuttaa seuraavasti:

- HSL vastaa Helsingin seudun lähiliikenteen sekä tähän kiinteästi liittyvän Tampere–Riihimäki–Kouvola-rataosien taajamajunaliikenteen suunnittelusta ja kilpailuttamisesta.
- Liikennevirasto tai junaliikenteen vastuu-ELY vastaa valtakunnallisen henkilökaukoliikenteen suunnittelusta ja kilpailuttamisesta.
- Alueellinen junaliikenteen palvelutasomäärittelystä ja suunnittelusta sopivat kunkin kilpailukohteen vaikutusalueen joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset (ELYt, kuntayhtymät ja kaupungit) keskenään. Kun kilpailun piiriin tuleva liikenne ja sen palvelutaso on määritelty, ne ostavat liikenteen yksityiskohtaisen suunnittelun, kilpailuttamisen sekä mahdollisesti liikennöintisopimuksen keston aikaisen seurannan HSL:ltä, Liikennevirastolta tai vastuu-ELYltä.
- HSL:stä ja Liikennevirastosta tai vastuu-ELYstä kehitetään junaliikenteen kilpailuttamisen ja sopimusasioiden osaamiskeskuksia. Ne laativat yksityiskohtaiset liikennesuunnitelmat ja kilpailuttavat toimivaltaisten viranomaisten määrittelemän junaliikenteen sopimusperusteisesti. Samassa yhteydessä voidaan sopia myös liikennöintisopimuksen keston aikaisesta seurannasta.

Junaliikenteen valtion rahoitukseen tulee väistämättä muutoksia, jos kilpailullisia ratkaisuja otetaan käyttöön. Jos edellä esitetyt viranomaisratkaisut toteutuvat, kaukojunaliikenteen ostoon varatut määrärahat käyttäisi joko Liikennevirasto tai vastuu-ELY ja alueellisen junaliikenteen ostoon varatut määräraha taas jaettaisiin liikennöintisopimukset tekeville ELYille, jotka voisivat jakaa osan edelleen seutujen joukkoliikenneviranomaisille, jos uusia kaupunkiseutujen lähijunayhteyksiä syntyy.

3 KANSAINVÄLINEN KATSAUS

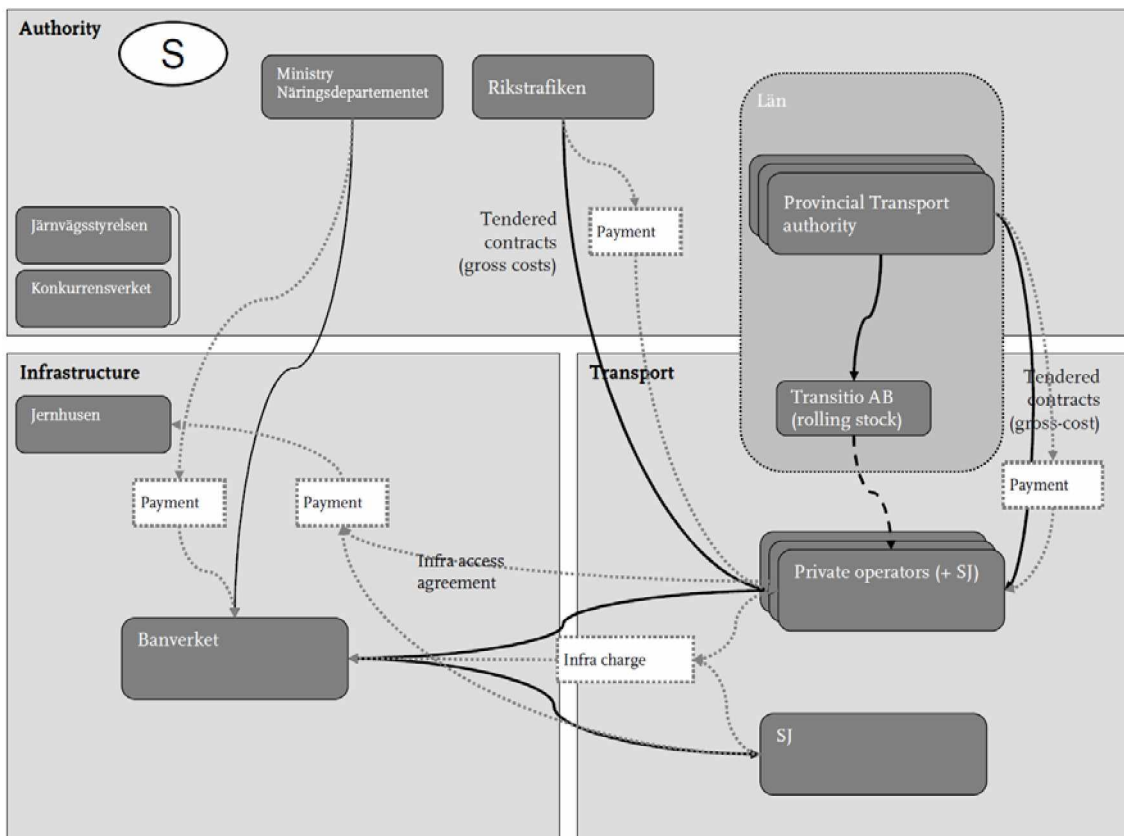
3.1 Maaraportit

3.1.1 Yleistä

Rautatieliikenteen kilpailun avaamiseksi on tehty taustaselvitys, jossa on tarkasteltu kilpailun avaamista ja markkinatilannetta Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa. Taustaselvityksessä on erityisesti keskitytty seudulliseen ja pitkämatkaiseen matkustajajunaliikenteeseen. Painopisteinä ovat lisäksi olleet kilpailutuksen organisatoriset järjestelyt, kilpailun menettelytavat ja -mallit sekä valittujen menettelytapojen perusteet.

3.1.2 Ruotsi

Yleiset institutionaaliset järjestelyt



Hallinto

Elinkeino-, energia- ja viestintäministeriö vastaa Ruotsin rautatiepolitiikasta. Se myös määrittää ratainfrastruktuuriin myönnettävän rahoituksen Banverketille.

Läänit vastaavat alueellisen liikenteen järjestämisestä. Läänit ovat perustaneet yksin tai yhdessä usein yhtiömuotoisia joukkoliikenneviranomaisia, jotka suunnittelevat ja kilpailuttavat paikallis- ja seutuliikenteen toimialueellaan sekä määräävät lippujen hinnat.

Rikstrafiken on kansallinen viranomainen, joka vastaa joukkoliikenteen kehittämisestä, koordinoinnista ja kaukoliikenteen kilpailuttamisesta. Sen toiminta-alue kattaa maa-, ilma- ja meriliikenteen. Se vastaa liikenteestä, jota SJ (Ruotsin rautatieyhtiö) ei tuota kaupallisin perustein, mutta joka on liikennejärjestelmän kannalta tarpeellista.

Valvonta

Ruotsin rautatiehallitus (Järnvägsstyrelsen) vastaa lisenssien myöntämisestä ja turvallisuustodistuksien antamisesta rautatieoperaattoreille. Virasto toimii itsenäisesti ministeriön alaisuudessa.

Kilpailuvirasto (konkurrensverket) valvoo kilpailulakien noudattamista.

Infrastruktuuri

Banverket (rautatievirasto) vastaa ratojen ylläpidosta sekä rakentamisesta ja ratakapasiteetin jakamisesta. Lisäksi se vastaa ratamaksujen keräämisestä operaattoreilta radan käytön mukaisesti. Ministeriön tehtäviin kuuluu puolestaan ratojen rakentamisen ja ylläpidon rahoituksesta sekä ratamaksujen suuruudesta päättäminen. Ministeriön ja Banverketin välillä ei ole kuitenkaan sopimussuhdetta.

Jernhusen on itsenäinen yhtiö, joka on vastuussa yksittäisistä rataosista ja isoimmista asemista. Operaattorit maksavat Jernhusenille asemien käytöstä ja kunnossapidosta.

Liikenne

SJ on valtion rautatieoperaattori, jolla on monopoli pitkämatkaisessa juna-liikenteessä. Yksityiset operaattorit voivat tuottaa palveluita sekä seudullisesti että seutujen väliseen liikenteeseen. Tällä hetkellä yksityisistä rautatieyrityksistä seuraavat toimivat Ruotsin markkinoilla: Veolia, Arriva, DSBFirst (Tanskalaisen DSB:n ja Brittiläisen First group:n yhteenliittymä), norjalainen Tågkompaniet ja A-train, joka Arlandabanan ja itävaltalaisen Macquarie groupin yhteenliittymä. Lisäksi SJ liikennöi yhdessä muutamien muiden liikennöitsijöiden kanssa.

Transitio AB on kalustoyhtiö, joka tarjoaa palveluja seudullisille liikenneviranomaisille. Transitio vuokraa junakalustoa alueellisille viranomaisille jotka luovuttavat kaluston edelleen kilpailut voittaneille operaattoreille. Transitio antaa myös konsultointia yksityisille palveluntarjoajille, mutta on sopimussuhteessa vain kilpailuttaneiden viranomaisten kanssa.

Pitkämatkaisen liikenteen järjestämisestä SJ:llä ei ole sopimusta valtion kanssa. Koska SJ on valtio-omisteinen, voidaan yhtiön toimintaan vaikuttaa suoraan omistajaohjauksella, mutta käytännössä vaikutus on rajoitettu.

Keskeiset seudulliset ja pitkän matkan yhteydet on kilpailutettu. Kilpailutetun liikenteen osuus on noin 25 % Ruotsin kokonaisjunakilometreistä. Tarjouskilpailuun on osallistunut keskimäärin kaksi tarjoajaa per kilpailu. Kilpailutuksen jälkeinen liikennöintisopimus ei tarjoa merkittävää vapautta operaattoreille. Aikataulut, lippujen hinnat, kalusto, kunnossapito jne. ovat ennalta määrättyjä. Sopimus pituudet vaihtelevat suuresti. Suurin osa on viis vuotta pitkiä, mutta joukossa on 8-18 vuoden sopimuksiakin. Pisin 45-vuoden pituinen ”rakenna ja operoi” -sopimus on solmittu Arlandabanan kanssa.

Kilpailutuksen seurauksena subventioiden tarve on vähentynyt 20–28 prosenttia. Matkustajamäärät taas ovat nousseet keskimäärin 32 prosenttia ja lyhyillä taajamamatkoilla jopa 70 prosenttia.

Kilpailumenetelmät ja markkinoiden avautuminen

Vuosina 2002–2003 SJ koki kriisin, jonka seurauksena yhtiö oli lähellä konkurssia. Hallitus myönsi lisärahoitusta, jonka myötä konkurssi vältettiin. Tilanne on nyt muuttunut paremmaksi ja SJ on tyytyväinen ja keskittynyt pitkän aikavälin kannattavuustavoitteisiinsa. SJ:n ja Ruotsin valtion välillä ei ole sopimusta tarjottavasta palvelutasosta.

Läänitasolla on kritisoitu nykyistä järjestelmää ja siellä etsitään keinoja laajentaa kilpailuttamista päätätaverkkoon.

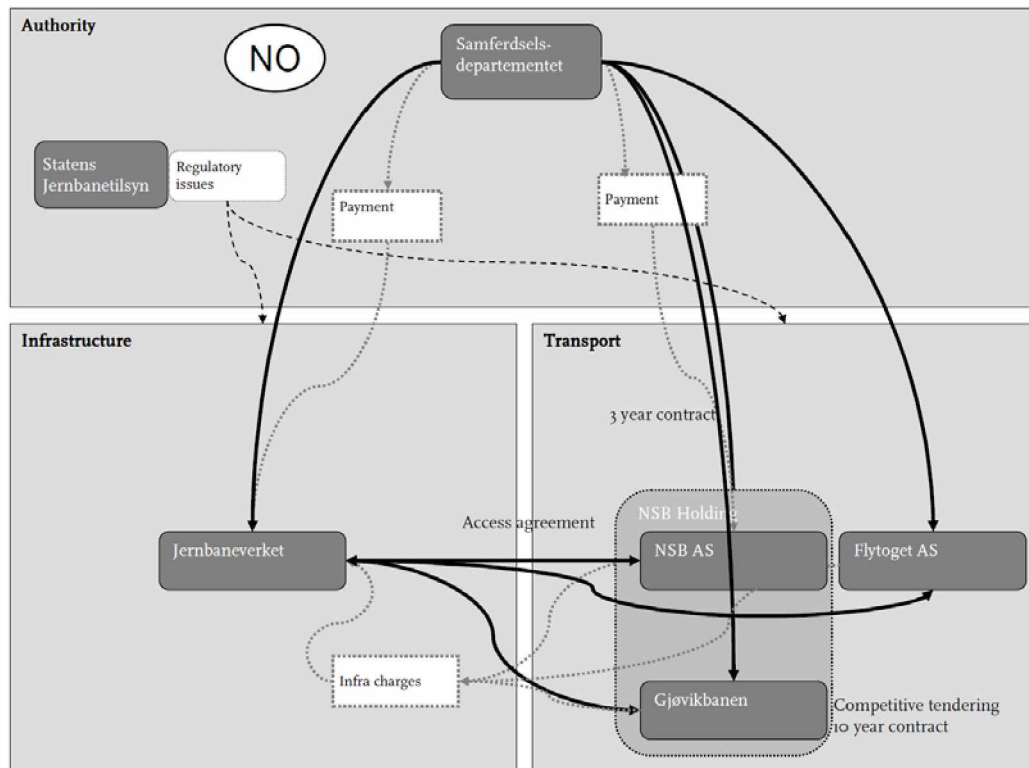
Aluehallinnot ovat yhteistyössä rahoittaneet Transitio AB-yhtiötä, joka huolehtii seudullisten rautatielinjojen kalustosta. Kalustoyhtiön on katsottu olevan välttämätön Ruotsin markkinoiden erityispiirteiden vuoksi (ilmasto-olosuhteet ja kaluston määrän minimointi linjaa kohden). Kalustoyhtiö on läheisessä suhteessa operaattoriin. Kalustoyhtiöllä on kuitenkin sopimussuhde vain viranomaisen kanssa.

Kesäkuussa 2009 Ruotsin hallitus on päättänyt suunnitelmasta, joka johtaa rautateiden matkustajaliikenteen avoimiin markkinoihin. Heinäkuusta alkaen viikonloppuliikenne avautui kilpailulle. Lokakuusta 2009 alkaen kansainvälinen junaliikenne avautui kilpailulle. Joulukuusta 2011 alkaen hallitus poistaa täysin rautatieliikenteen sääntelyn.

Päätökset kilpailun avaamisesta ovat olleet vaikeita. Eri poliittiset puolueet vastustivat pitkään sopimusta, joka johti kilpailun avaamiseen.

3.1.3 Norja

Yleiset institutionaaliset järjestelyt



Hallinto

Rautateiden hallinnosta vastaavat liikenne- ja viestintäministeriö (Samferdselsdepartement) ja rautateiden valvontaviranomainen (Statens Jernbanetilsyn).

Infrastrukturi

Norjan kansallinen rautatieviranomainen (Jernbaneverket) omistaa ja hallinnoi rautatieinfrastruktuuria.

Liikenne

Norjan rautatiet (NSB Holding) koostuu yhtiöryhmästä, jonka yhtiöt valtio omistaa joko täysin tai yhtiöt ovat osin omistettuja tytäryhtiöitä. NSB hoitaa pääosin matkustaja- ja tavaraliikenteen. NSB:n omistaa kokonaisuudessaan Norjan valtio.

NSB Persontog AS on NSB Holdingin kokonaan omistama tytäryhtiö. Yhtiö vastaa kaikista Norjan junalinjoista lukuun ottamatta Gjøvikbanenia ja Gardemoen-lentoasemajunaa. NSB Persontogin kanssa on tehty kolmivuotinen sopimus, jossa määritellään vuosittain tarkistettava palvelutaso ja liikennöintikorvaus.

NSB Gjøvikbanen AS on NSB Holdingin kokonaan omistama tytäryhtiö. Yhtiön rahoituksen on järjestänyt NSB Anbud. Yhtiö voitti vuonna 2006 Gjøvikbanenin käyttöoikeussopimuksen, joka on kymmenen vuoden pituinen.

Flytoget AS on Gardemoen-lentoasemajunan operaattori. Flytoget on alun perin NSB Holdingin rahoittama yhtiö, joka omisti infrastruktuurin ja vastasi operoinnista. Nykyisin infrastrukturi on Jernbaneverketilla. Flytoget AS on nykyisin rautatieyhtiö,

joka on erotettu NSB:stä. Se on julkinen osakeyhtiö, jonka kaikki osakkeet ovat Norjan valtiolla.

Kilpailumenetelmät ja markkinoiden avautuminen

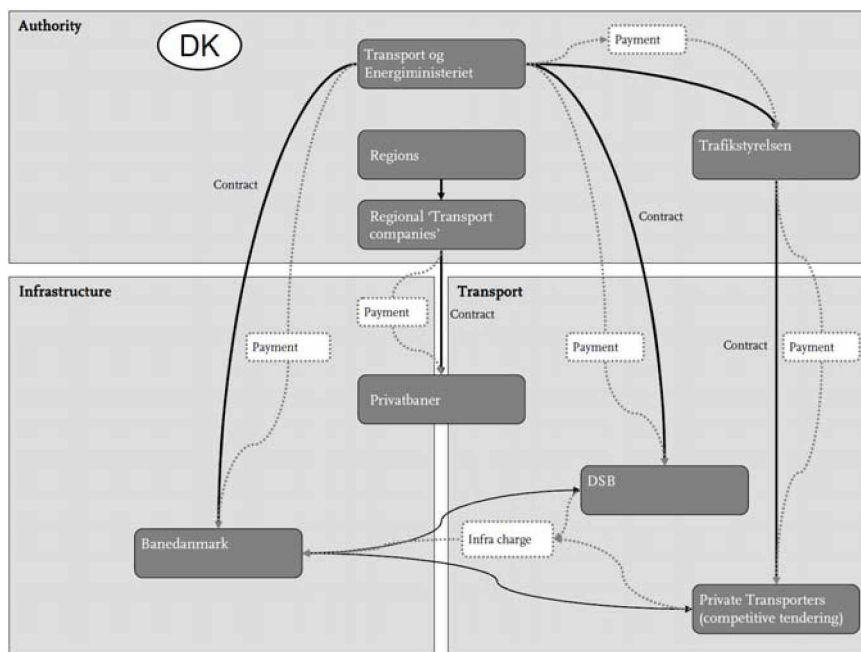
Vuonna 2006 Gjøviklinen kilpailutettiin. Kilpailun voitti NSB Anbud, joka on osa NSB AS:ää. Liikennöintisopimus on kymmenvuotinen.

Oslon lentoaseman ja keskustan välinen rata ei ole osa valtakunnan rataverkkoa ja sitä operoi Flytoget. Kun uuden Oslon lentoaseman rakentamisesta päätettiin, sovittiin, että lentoasemalle rakennetaan junayhteys.

NSB tuottaa matkustajajunaliikenteen. Sillä on liikenne- ja viestintäministeriön kanssa kolmivuotinen sopimus, jossa kuvataan palvelutaso, kuten täsmällisyys.

3.1.4 Tanska

Yleiset institutionaaliset järjestelyt



Hallinto

Liikenne- ja energiaministeriö (Transport og Energiministeriet) vastaa rautatiepolitiikasta, ratamaksuista ja sopimuksista yhteistyössä DSB:n (matkustajaliikenne) sekä Banedanmarkin (rautateiden infrastruktuuri) kanssa.

Tanskassa seutuhallinto vastaa osin junaliikenteestä. Seitsemän alueellista juna-yhtiötä ovat tosiasiallisesti joukkoliikenneviranomaisia, jotka vastaavat paikallis- ja seutuliikenteen suunnittelusta ja liikenteen tilaamisesta.

Trafikstyrelsen on osa Liikenne- ja energiaministeriötä. Se vastaa rautatie- ja lautta-liikennepalvelujen suunnittelusta sekä hankintojen toteuttamisesta ja operoinnin menettelyistä. Se osallistuu joukkoliikenteen suunnitteluun ja sääntelyyn ja koordinoi yhteistyötä toisten kulkumuotojen kanssa. Lisäksi se on ministeriön neuvonantaja. Trafikstyrelsen varmistaa, että investoinneista saadaan suurimmat mahdolliset hyödyt.

Trafikstyrelsen säännöstelee hintoja ja seuraa, että joukkoliikenteen hinnat eivät ylitä määritettyä tasoa. Lisäksi se vastaa joukkoliikenteen tilastoinnista ja varmistaa rautatieliikenteen turvallisuuden ja palveluiden integroinnin sekä on aktiivisesti mukana kansainvälisessä yhteistyössä.

Infrastruktuuri

Banedanmark on ministeriön alaisuudessa oleva virasto. Se vastaa rautatieverkon hallinnasta, kunnossapidosta ja kehittämisestä. Se jakaa ratakapasiteetin sekä vastaa liikenteen ohjauksesta. Operaattorit maksavat ratamaksua radan käytöstä Banedanmarkille. Maksujen tasosta päättää ministeriö.

Liikenne

DSB on julkinen yhtiö, joka on osa liikenne- ja energiaministeriöitä. Se on sopinut ministeriön kanssa paikallis- ja pitkämatkaisen liikenteen operoinnista vuosina 2005–2014. Sopimukseen kuuluu DSB:n tuottaman palvelutason määrittely ja korvaukset, jotka valtio maksaa liikenteen tuottamisesta DSB:lle. DSB omistaa asemat, niiden kiinteistöt ja radat.

Yksityisradat (privatbaner) ovat alueellisia rautatieyhtiöitä, joiden osakkeista 90 % on seudullisella hallinnolla ja 10 % yksityisillä osakkeenomistajilla. Yksityiset liikennöitsijät ovat seitsemän alueellisen rautatieyhtiön alaisuudessa. Ne operoivat omalla rataverkollaan seuduilla ja paikalliskeskusten ympärillä ja niillä on yksinoikeus liikennöintiin. Jos yksityiset liikennöitsijät alkaisivat operoimaan toimialueensa ulkopuolella, ne menettäisivät yksinoikeutensa.

Yksityiset liikennöitsijät (private transporters) ovat yksityisiä yhtiöitä, jotka on valittu kilpailuttamisen jälkeen liikennöimään DSB:n rautatielinjoilla. DSB:n kanssa on sovittu, että maksimissaan 15 %:lla DSB:n rataverkosta voidaan liikenne kilpailuttaa. Toistaiseksi liikennettä on voittanut kaksi DSB:n kilpailijaa. Vuonna 2002 Arriva voitti ensimmäisen kilpailun Keski- ja Länsi-Jyllannin liikenteestä. DSB:n ja brittiläisen First Groupin konsortio voitti kilpailun Öresundin seudun linjoista vuonna 2008.

Kilpailumenetelmät ja markkinoiden avautuminen

Tähän mennessä liikennettä on kilpailutettu kahdella Tanskan alueella.

Keski- ja Länsi-Jyllanti

Arriva voitti kahdeksanvuotisen sopimuksen rautatieliikenteen operoimisesta Keski- ja Länsi-Jyllannissa (2003–2010). Trafikstyrelsen on vastuussa sopimuksen noudattamisen seuraamisesta. Lisäksi Trafikstyrelsen maksaa mahdolliset bonukset sekä kerää mahdolliset sanktiomaksut. Arriva on vastuussa aikataulun toteuttamisesta. Trafikstyrelsenin vastuulla on seurata, että palvelutaso on sopimuksen mukainen eli liikennöintiäika, kalustomäärä ja vuorovälit vastaavat palvelutasotavoitteita. Arriva on velvoitettu investoimaan uuteen junakalustoon ja välttämättömiin asemien parantamistoimiin. Arrivan sopimus on uusittu siten, että se hoitaa liikennöinnin myös sopimuskaudella 2011–2018.

Kystbanen ja Öresund

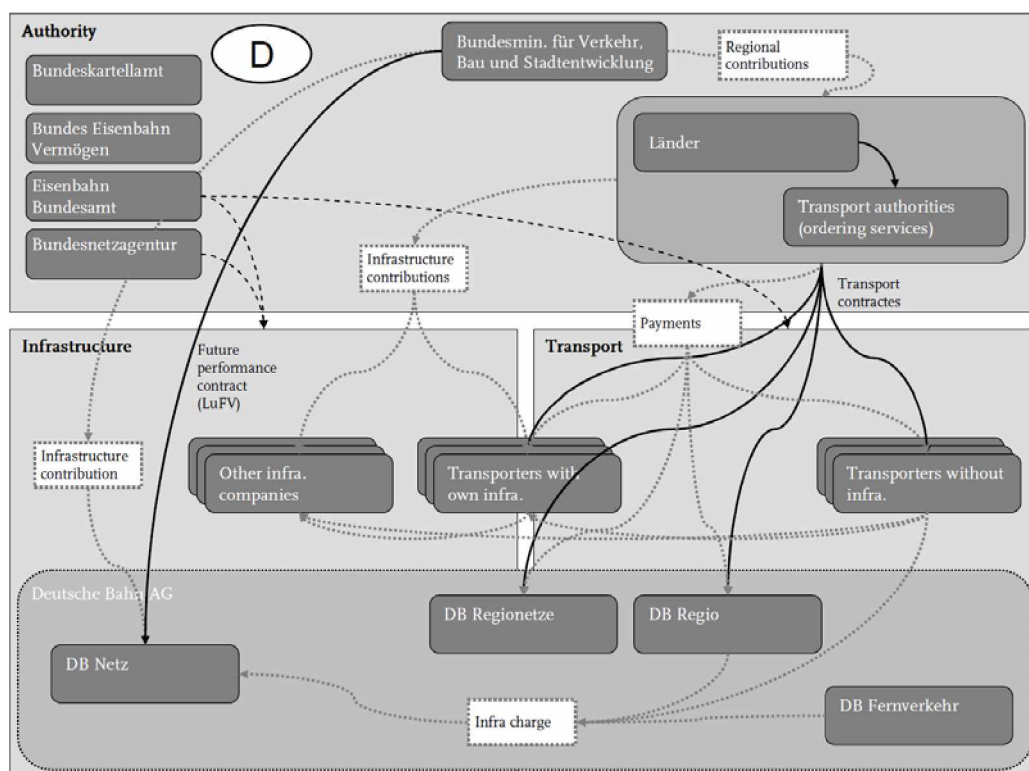
Kystbanen ja Öresund ovat Tanskan ja Ruotsin rannikoilla kulkevia rataosia. Tanskan puoleista rataa Elsinoresta Kööpenhaminaan kutsutaan Kystbaneniksi ja Ruotsin puolelle ulottuvaa osuutta Kööpenhaminasta kutsutaan Öresundiksi. Uuden sopimuskauden alkaessa (2009–2015) on ollut merkittävästi valituksia myöhästymisistä ja

täysistä junista. Ensimmäisten kuukausien aikana 10 prosenttia junista on ollut myöhässä.

Tilaajan edustajina toimivat Trafikstyrelsen ja Skånetrafiken, joiden tavoitteena on tehdä hankinta samoilla menettelytavoilla. Tavoitteena on parantaa seudun liikkumismahdollisuuksia sekä kehittää yhteistyössä kahteen maahan ulottuvan seudun integroitumista.

3.1.5 Saksa

Yleiset institutionaaliset järjestelyt



Hallinto

Ministeriö (Bundesministerium für Verkehr und Stadtentwicklung) on vastuussa maan rautatiepolitiikasta ja rahoituksesta. Saksan osavaltiot ja niiden alueelliset liikenneviranomaiset vastaavat seudullisten rautatiepalveluiden sopimuksista.

Valvonta

Bundeskartellamt on kilpailuasioista vastaava viranomainen. Rataverkosta on vastannut vuodesta 2007 alkaen Bundesnetzagentur (BNA), joka on osa Talousministeriötä (The Ministry of Economic Affairs). Eisenbahn Bundesamt (EBA) vastaa rautatieliikenteen turvallisuudesta ja ratakapasiteetin jaosta. Bundes Eisenbahn Vermögen (BEV) muodostettiin vuonna 1994, kun Itä- ja Länsi-Saksan rautatiet yhdistettiin. Samalla on eriytetty omaisuus, jota Deutsche Bahn AG (DB) ei tarvinnut liikenteen operointia varten.

Infrastruktuuri

Deutsche Bahn AG (DB) on valtion kokonaisuudessaan omistama yhtiö. Infrastruktuuri on erotettu erilliseksi yhtiöksi (DB Netz). Lisäksi on useita pieniä infra-

strukturiyhtiöitä, jotka ovat pääosin paikallishallinnon omistuksessa. DB Netz sekä omistaa että hallinnoi infrastruktuuria. Tästä sillä ei ole kuitenkaan erillistä käyttöoikeutta eikä sopimusta. DB Netz on velvoitettu avaamaan rataverkon kilpailijoille, jotka maksavat radan käytöstä ratamaksua. Ministeriö maksaa DB Netzille radan ylläpidosta, hallinnoinnista ja ratojen rakentamisesta.

Liikenne

DB tuottaa matkustajaliikennettä useiden brändien alla. DB Fernverkehr on vastuussa pitkämatkaisesta liikenteestä. Pitkämatkainen liikenne ei ole minkään sopimuksen tai käyttöoikeuden alaisuudessa eikä sitä tueta. Lisäksi pitkämatkaista liikennettä hoitaa muutama yksityinen yhtiö omasta aloitteestaan, mutta näiden tarjoama liikenne on ainakin toistaiseksi marginaalista. Ministeriö antaa osavaltioille rahoitusta seudullista liikennettä varten. Suurimman osan seudullisesta liikenteestä hoitaa DB Region ilman kilpailutusta. Lisäksi on noin 30 yksityistä liikennöitsijää, kuten Arriva, Connex/Veolia ja Keolis. Sopimuskauden pituus on keskimäärin yhdeksän vuotta.

DB Regiolla on ollut käytössään aikoinaan yhteiskunnan rahoilla hankittua kalustoa. Pienentääkseen tätä etua jotkut alueviranomaiset ovat esimerkiksi luvanneet ostaa liikennöitsijän kaluston, mikäli he häviävät alueen seuraavan kilpailutuskierroksen. Lisäksi on perustettu kaksi kalustopoolia (Fahma ja LNVG), joissa alueenviranomaiset omistavat kaluston ja leasing-sopimuksen turvin antavat sen alueen kulloisenkin liikennöitsijän käyttöön.

Kilpailumenetelmät ja markkinoiden avautuminen

DB Region kanssa on sovittu suoraan merkittävästä osasta paikallisliikenteen hoidosta. Suoraa hankintaa voidaan kritisoida, koska siitä on merkittävää taloudellista etua. Näitä sopimuksia ollaan kuitenkin yhä enemmän kilpailuttamassa. Yksityiset operaattorit tuottavat nykyisin noin 12 % kaikesta junakilometrimäärästä. Yksityisiä operaattoreita on noin 30. DB Regio tuottaa kuitenkin valtaosan paikallisesta rautatieliikenteestä.

Teoreettisesti markkinoille pääsy on ollut mahdollista vuodesta 1994, mutta ongelmien takia vain neljä liikennöitsijää toimii pitkänmatkan liikenteessä: GVG ja SJ yöliikenteessä, sekä Veolia ja Arriva päiväliikenteessä. Edellä mainittujen liikennöinti on kuitenkin vähäistä, enimmillään kaksi junavuoroa vuorokaudessa.

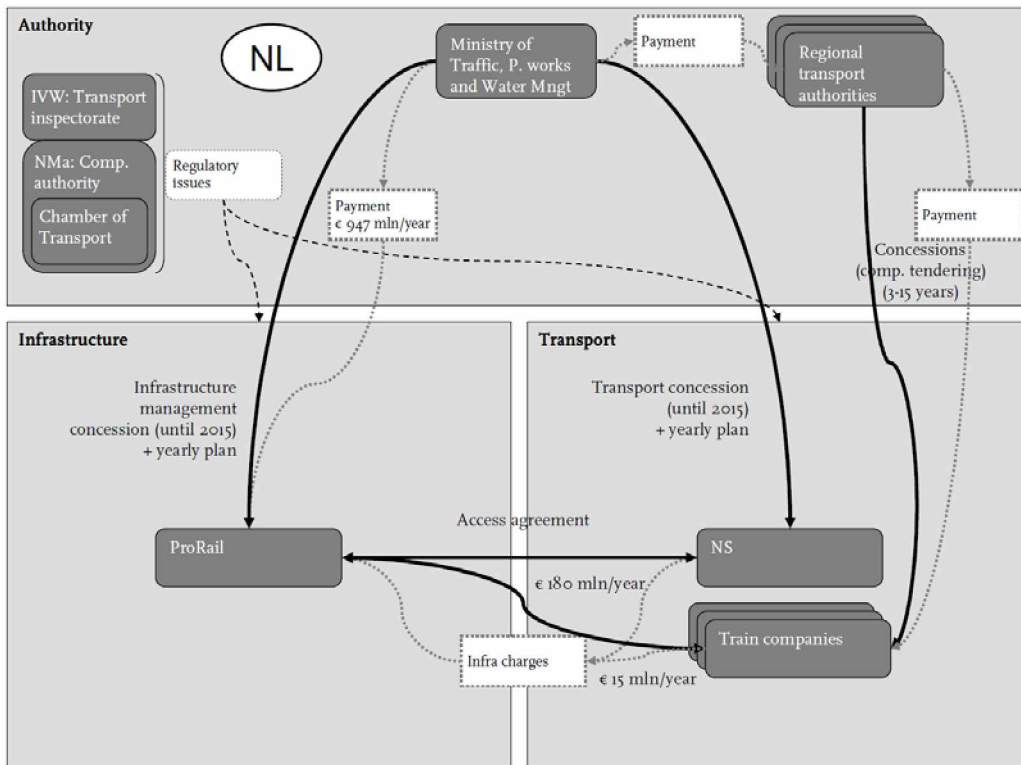
DB:n pitkämatkaisen liikenteen määräävää markkina-asemaa ei ole kritisoitu. Yleinen kritiikki kohdistuu DB:n ei-kilpailulliseen käyttäytymiseen. Ratakapasiteetin jakaminen hoidetaan tyydyttävästi, mutta on kuitenkin epäilyjä, etteivät kilpailijat pääse kaikkiin tarpeellisiin infrastruktuurin rajapintoihin. DB:n ja BNA:n välisessä yhteistyössä on selviä puutteita, koska BNA:lla ei ole laillista perustetta saada välttämättömiä tietoja DB:lta. DB Netzillä on ollut puutetta henkilöstöstä ja sen tehokkuudesta ei ole tarkkaa tietoa. BNA:lla ei ole mahdollista kohdistaa tavoitteita eikä sanktioita DB Netzille. Lisäksi DB Netzin toiminnalle olisi tarpeen säännellä kustannuskatolla.

Odotettaessa DB:n yksityistämistä on keskusteltu viime vuosina merkittävästi DB:n hallitsevasta asemasta. DB on tarkoitus jakaa kolmeen yhtiöön, jotka koostuisivat matkustaja- sekä rahtiliikenteestä, logistiikasta ja infrastruktuurista (radat ja asemat). Matkustaja- ja rahtiyhtiö sekä logistiikkayhtiö on tarkoitus yksityistää 24,9 %:sesti. Sen sijaan infrastruktuuri jäisi kokonaisuudessaan valtion omistukseen.

Taluskriisi on siirtänyt yksityistämistä siten, että se alkaa aikaisintaan vuoden 2011 puolivälissä.

3.1.6 Alankomaat

Yleiset institutionaaliset järjestelyt



Hallinto

Julkisten töiden ja vesien hallinnon ministeriö (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) on vastuussa rautatiepolitiikasta, -sektorin ja matkustajaliikenteen käyttöoikeussopimuksista päärautatieverkolla sekä infrastruktuurin hallinnosta koko verkolla.

Valvonta

Liikennetarkastaja (Inspectie Verkeer en Waterstaat – IVW) on vastuussa rautateiden turvallisuudesta. Kilpailuhallinnon liikenneosasto (Vervoerskamer van de Nederlandse Mededingingautoriteit – NMa) valvoo vapaata pääsyä markkinoille ja ratakapasiteetin jakoa.

Infrastruktuuri

Ratainfrastruktuurin hallinnasta vastaa ProRail, joka on kokonaisuudessaan valtion omistuksessa oleva yhtiö. Historian saatossa rautatiet on jaettu infrastruktuurin hallinnasta vastaavaan yhtiöön, juna-operaattoriin ja useisiin muihin toimintoihin.

ProRaililla on käyttöoikeussopimus koko ratainfrastruktuurin hallinnoinnista. Tämä käyttöoikeussopimus on sille annettu suoraan ja se päättyy vuonna 2015. Ministeriö maksaa vuosittain tukea kunnossapidosta, hallinnoinnista ja infrastruktuurin rakentamisesta. ProRail saa myös radan käyttömaksuja, jotka ovat huomattavasti todellisia kustannuksia alhaisemmat.

Liikenne

Alankomaiden kansallinen rautatieyhtiö (NS) on kokonaisuudessaan valtio-omisteinen. NS (Nederlandse Spoorwegen NV) on toiminut yhtiömuotoisena jo vuodesta 1938. NS:llä on käyttöoikeussopimus vapaarahoitteisen matkustajaliikenteen hoitamisesta rataverkolla. Tämä käyttöoikeus on sille suoraan myönnetty ja se umpeutuu vuonna 2015. Tuetun seudullisen junaliikenteen järjestämisvastuu on seudullisilla viranomaisilla, jotka ovat vähitellen kilpailuttaneet liikenteen. Sopimuksissa säädetään palvelutasosta ja kerättävistä maksuista. Paikallisjunaliikennettä tuottaa neljä yksityistä operaattoria.

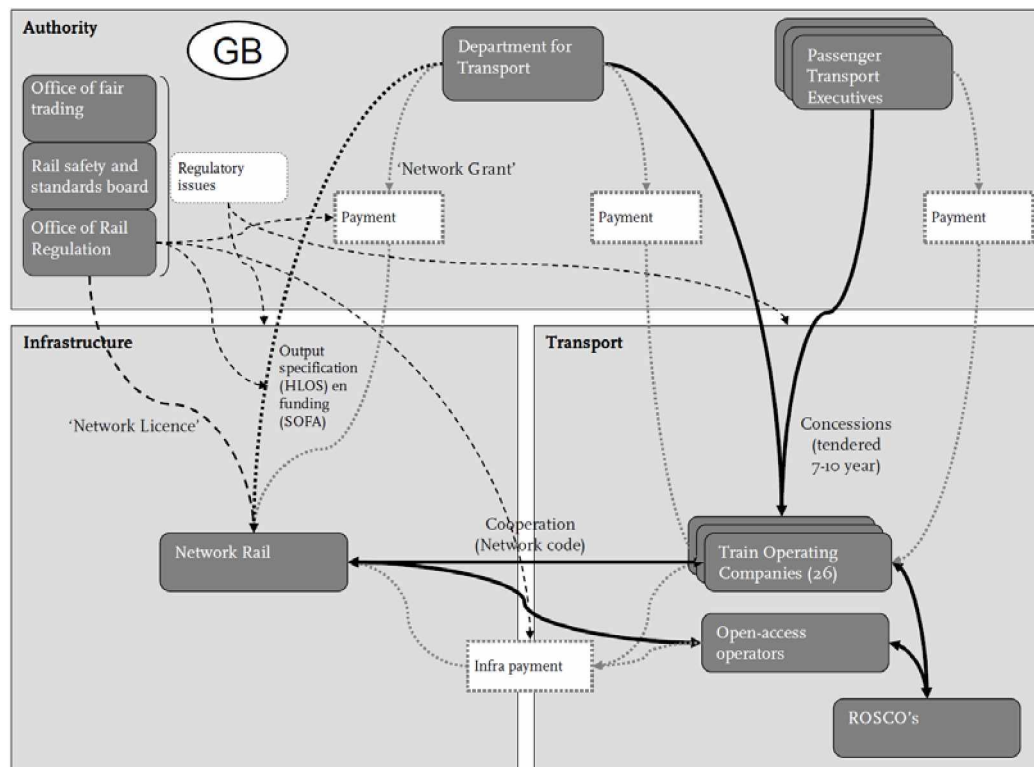
Kilpailumenetelmät ja markkinoiden avautuminen

Uudistuksen ensimmäisellä jaksolla vuosina 1996–2001 sopimukset painottuivat yksipuolisesti taloudellisiin seikkoihin. Tämä ei johtanut pelkästään hyviin tuloksiin. Päinvastoin kuin toivottiin, yleinen tyytymättömyys kasvoi. Tämän jälkeen sopimuksia muutettiin ennen uuden kauden alkua 2001. Uudet sopimukset painottavat enemmän yhteistyötä. Uudistettuihin sopimuksiin on oltu pääosin tyytyväisiä.

Sekä NS:n että ProRailin käyttöoikeussopimuksissa edellytetään palvelutason säilyttämistä. Molemmilla yhtiöillä on velvollisuus tuottaa vuosittainen liikennesuunnitelma (NS) ja infrastruktuurisuunnitelma (ProRail). Molemmilta edellytetään suunnitelmien toteuttamista. Tavoitteena on parantaa käyttöoikeussopimuksia siten, että tuotannon laatu paranee ja toiminta on kustannustehokasta.

3.1.7 Iso-Britannia

Yleiset institutionaaliset järjestelyt



Hallinto

Department for Transport (DfT) päättää rautatiepolitiikasta ja on vastuussa kilpailutetun rautatieliikenteen käyttöoikeussopimuksista (franchises) vuodesta 2006 alkaen. Passenger Transport Executives (PET's) vastaa joukkoliikenteestä kuudella laajalla kaupunkiseudulla Lontoon ulkopuolella. Liikenne hoidetaan yhteistyössä DfT:n kanssa.

Säätely

Raideliikenteen säätelytoimisto (The Office of Rail Regulation, ORR), kilpailuviranomainen (the Office of Fair Trading, OFT) ja raideliikenteen turvallisuus ja standardisointikomitea (the Rail Safety and Standards Board, RSSB) toimivat itsenäisesti.

Ratainfrastruktuuriviranomaisen (Network Rail, NR) ja DfT:n suhde on ennen kaikkea taloudellinen, valvojana toimii ORR. NR:n ja ORR:n välillä on säätelysuhde, jossa ORR määrittää julkisen avustuksen. ORR myös valvoo NR:ää viiden vuoden jaksoissa sen mukaisesti kuin NR:lle on myönnetty julkista rahoitusta.

Infrastruktuuri

NR hallinnoi, yllä pitää ja rakentaa rautatieinfrastruktuuria. Se myös vastaa raidekapasiteetin jakamisesta ORR:n valvonnassa. NR toimii verkostolisenssin (Network) alla vähintään 25 vuotta. Lisenssiin kuuluu yleinen sopimus raideinfrastruktuurin ylläpidosta ja käytettävyydestä. Erityiset rikkomukset voivat johtaa lisenssin purkuun. NR on vuonna 2002 perustettu yhtiö, jonka omistajina on eri yksityisiä ja julkisia toimijoita.

Liikenne

DfT myöntää kilpailuttamisen jälkeen oikeuden rautatieverkon liikennöintiin yksityisille junayhtiöille (Train Operating Companies, TOCs). Jokaiseen kilpailuun ottaa osaa keskimäärin 3–4 liikennöitsijää. Nykyään 26 yhtiötä tuottaa rautatieliikennepalveluita Iso-Britanniassa. Nämä käyttöoikeussopimukset (nk. franchises) sisältävät yksityiskohtaiset määrittelyt liikenteen palvelutasosta. Käyttöoikeussopimuksen korvaus voi olla joko viranomaiselta operaattorille (kannattamattomissa kohteissa) tai operaattorilta viranomaiselle (kannattavissa kohteissa). Operaattori voi määrittää lippujen hinnat valvojan asettamissa rajoissa. Hintoja säännellään varsinkin tilanteissa, joissa asiakkaalla on vähän muita vaihtoehtoja. Säätely on puolestaan vähäisempää kilpailullisissa tilanteissa, joissa vaihtoehtoina ovat esimerkiksi pitkämatkainen bussiliikenne tai lentokone. Sopimukseen sisältyvät erilaiset sanktiot esimerkiksi täsmällisyydestä, käytettävissä olevista istumapaikkamääristä yms.

Käyttöoikeussopimukset eivät takaa yksinoikeutta rataosalle, vaan muut operaattorit voivat toimia TOC:sien rinnalla "open-access" -periaatteella. Tällöin tosin ORR:llä on mahdollisuus asettaa muille operaattoreille liikennöintirajoituksia, kuten määrätä nämä olemaan pysähtymättä vilkkailla asemilla tai sallia liikennöinti vain ruuhka-ajan ulkopuolella. Tällä hetkellä open-access -periaatteella liikennöi kolme liikennöitsijää: Hull Trains (vuodesta 2000), Grand Central (vuodesta 2007) ja WSMR (vuodesta 2008). Kaikki liikennöivät Lontooseen/Lontoosta East Coast Main Line:lla, josta ne vastaavat 10 %:sta pitkänmatkan matkoista. Koko maan tasolla he vastaavat 0,1 % matkojen liikennöinnistä.

Kilpailumenetelmät ja markkinoiden avautuminen

DfT julkisti vuonna 2007 Valkoisen Paperin, joka sisälsi vaatimukset turvallisuudesta, luotettavuudesta sekä kapasiteetista (HLOS, high-level output specification) ja käytettävissä olevan budjetin (SOFA, Statement of Funds Available). Tällä DfT on määritellyt rautatiesektorin odotukset seuraavalle viidelle vuodelle, joka on samalla myös ORR:n seurantakausi.

Yleinen näkemys on ollut, että valtiollisen British Railin ajan jälkeen institutionaalisen muutokset johtivat liian suuriin palvelutason heikennyksiin. Nykyisin hallinto toimii tyydyttävästi: rautatiekalusto on merkittävästi uudistunut ja sekä tarjonta että matkustajamäärät ovat kasvaneet huomattavasti. Rautatiejärjestelmä on myös erittäin turvallinen, myös historialliselta näkökannalta. Median uutisointi on ollut tässä mielessä jonkin verran puolueellista. Alkuperäisenä rautatiejärjestelmän uudistamisen tavoitteena oli selkeyttää ja yksilöidä eri toimijoiden ketjua. Erääksi toimijaksi luotiin Rautateiden matkustajaliikenteen franchising-toimisto (the Office of Passenger Rail Franchising, OPRAF). OPRAF on korvannut aiemman Strategisen Raideviranomaisen (the Strategic Rail Authority, SRA). OPRAF on aloittanut uuden hallituksen nimittämänä ja tavoitteena on uudelleen määritellä rautatiesektorin suunnittelumalli. Poliittisesta herkkyydestä on osin oltu huolissaan. Toimenpiteen tuloksena, DfT:llä on enemmän vaikutusvaltaa rautatieliikenteessä kuin aiemmin. Olemassa olevia käyttöoikeussopimuksia on pidennetty, järjestetty uudelleen ja uudistettu prosessin aikana. Operaattorit ovat mielellään pitäneet kaupalliset vapautensa (lippujen hinnat jne.) ja matkustajamäärät ovat kasvaneet (taulukko 7).

Taulukko 7. Matkustajamäärien muutos vuodesta 1947.



Voimakas tarjonnan ja matkustajamäärien kasvu johti ongelmiin ensimmäisissä käyttöoikeussopimuksissa. Kasvu oli voimakkaampaa kuin oli mahdollista järjestää lisätarjontaa heikolla rataverkolla. Ongelma oli seurausta rataverkon yksityistämisestä. Rataverkkoa hallinnoiva Railtrack teki merkittäviä virheitä. Tämä johti politiikan muutokseen siten, että vuonna 2001 luotiin uusi Network Rail, joka hallinnoi ratainfrastruktuuria voittoa tavoittelemattomasti. Uusi ratahallinto aloitti valtionavulla ja sillä on todennäköiset mahdollisuudet saavuttaa taso, joka vallitsi ennen rautatieuudistusta.

Nykyiset käyttöoikeussopimukset (franchises) sisältävät enemmän taloudellisia kannustimia kuin muissa maissa, joissa on erotetut toiminnot. Tämä vastaa anglosaksista kulttuuria. Infrastruktuurin hallinnan valvonta jatkuu. Nykyisessä infrastruktuurin hallinnassa on havaittu heikkouksia. Hallitus on vähentänyt suoraa institutionaalista valvontaa ja siirtänyt sitä OBB:lle. Uudet ohjelmat (SOFA ja HLOS) ovat antaneet toimintaperiaatteita, joilla suoraa valvontaa voidaan vähentää.

Viimeisimpänä vaiheena itärannikon käyttöoikeussopimusta hoitava National Express Group kieltäytyi rahoittamasta riittävästi tytäryhtiötään (National Express East Coast), jotta se olisi säilyttänyt maksukykynsä kriisien seurauksena. Siten se ei kyennyt täyttämään sopimuksen ehtoja. Uusi julkisesti omistettu yhtiö ottaa sopimuksen hoitaakseen sopimuskauden päättymiseen asti. Hallituksen aikomuksena on, että uusi operaattori aloittaisi sopimuksessa vuoden 2010 lopussa. Näiden kehitysvaiheiden valossa hallitus aikoo tutkia mahdollisuudet purkaa käyttöoikeussopimuksen East Anglian päälinjan operaattorin kanssa ja yhdistää lähijunareitit.

Keskustelu infrastruktuurin hallinnoinnin ja junaliikenteen operoinnin yhdistymisestä on päättynyt. Network Railin ja TOC:n välille on kuitenkin perustettu yhteinen liikenteen ohjauskeskus, jotta liikenteen ohjaus voidaan paremmin integroida.

3.2 Esimerkkitapaukset kilpailuttamisesta

3.2.1 Käyttöoikeussopimusten epäonnistumiset Yhdistyneissä kuningaskunnissa

Kaakkois-Englannin käyttöoikeussopimus

Yhdistyneet kuningaskunnat aloittivat franchising-kilpailutuksen henkilörautatie-liikenteessä jo vuonna 1994, joten maasta löytyy kokemusta ja esimerkkitapauksia pitkältä aikaväliltä. Tässä kohdassa on tarkasteltu tarkemmin Kaakkois-Englannin käyttöoikeussopimusta ja sen purkamista (1996–2003).

Kaakkois-Englannin (ks. kuva) liikennöinnin voitti vuonna 1996 CSE Connex South East (nykyisin Veolia Transport), josta tuli näin ensimmäinen yksityinen rautatieyhtiösä yksityisellä rataverkolla. CSE oli arvioinut pystyvänsä parantamaan tehokkuutta huomattavasti verrattuna valtion omaan liikennöintiin. Tarjouksessaan he arvioivat, että valtion 125 M£ subventio vaihtuisi vuoteen 2011 mennessä 2,8 M£ tuloksi. Taloudellisuuden ollessa pääkriteeri tarjouksia vertaillen, vei CSE tarjouksellaan voiton.



Kuva 4. Kaakkois-Englannin kilpailutettu rataverkko.

Jo ensimmäisenä liikennöintivuonna liikennevoitto jäi 1,7 % odotetun 5 % sijaan. Myöhempinäkään vuosina tilanne ei parantunut ja vuonna 2001 CSE kirjasi 0,8 % tappiot. Tämän jälkeen CSE joutui pyytämään ylimääräistä subventiota SRA:lta (Strategic Rail Authority). Tämän seurauksena SRA alkoi vaatia CSE taloudellisia selvityksiä ja parannuksia. CSE ei pystynyt vakuuttamaan SRA:ta toimillaan, jonka seurauksena SRA päätti franchising-sopimuksen kesäkuussa 2003. Rataosuutta liikennöinnistä alkoi vastaamana julkinen yritys SET (South Eastern Trains) vuoteen 2006 asti, jolloin rataosa liitettiin osaan laajempaa yksityisen yrityksen liikennöimään aluetta.

Sopimuksen mukaan CSE:n olisi pitänyt korvata kaikki sopimuksen ennen aikaisesta päättymisestä johtuvat kulut SRA:lle, mutta todellisuudessa se joutui korvaamaan vain 2,8ME kulut, jotka kattoivat pääasiassa sopimuksen purkamisesta ja uudelleen siirtämisestä johtuvat kulut. Tämä käsitti yhteensä 42 sopimusta sopimustuottajien kanssa ja yli 3000 leasing-sopimusta varikoiden ja muiden kanssa. Muut mm. SET:n liikennöinnin aloittamiseen liittyvät kulut, retention payment CSE:n henkilökunnalle ja SRA:n henkilöajat yhteensä 3,8ME jäivät yhteiskunnan maksettavaksi.

Tapauksen tärkeimmät opetukset:

- Viranomaisen on kyettävä arvioimaan tarjousten tuottolaskelmien realistisuus; kaikkia liikennöinnin uudelleen organisoimien kuluja on vaikea saada perittyä liikennöitsijältä
- Viranomaisten on tärkeä pystyä seuraamaan liikennöitsijöiden toimia ja taloudellista tilannetta
- Viranomaisten pitäisi pystyä määrittämään sopimuksen purkautumisesta yhteiskunnalle aiheutuvat suorat ja epäsuorat kulut

Itärannikon käyttöoikeussopimus

Toinen Yhdistyneissä kuningaskunnissa epäonnistunut käyttöoikeussopimus oli itärannikon sopimus Lontoosta Yorkin kautta Edinburghiin Great North Eastern Railway (GNER) operoimana.

Department for Transport (DfT), joka siirtyi vastaamaan rautatieliikenteestä SRA:n lopettamisen jälkeen, päätti lopettaa sopimuksen GNER kanssa vuonna 2007. GNER yritti uudelleen neuvotella sopimusta itselleen, koska yrityksen tulot olivat jääneet odotettua alhaisimmiksi 7/7 tapahtuneiden terroristi iskujen takia ja halpalento-yhtiöiden kanssa kiristyneen kilpailutilanteen takia aikaisemman sopimuksen kohdalla. DfT ei kuitenkaan suostunut solmimaan sopimusta uudelleen vaan se kilpailutti rataosan pikaisesti uudelleen samoilla ehdoilla kuin GNER:n kanssa. Tällä kertaa kilpailutuksen voitti National Express East Coast (NEXC).

Kesäkuussa 2009 NEXC antoi ymmärtää olevansa kykenemätön liikennöimään rataosaa ehtojen mukaisesti taloudellisen taantuman takia (kts. myös kohta 3.1.7). DfT ei suostunut neuvottelemaan sopimusta uudelleen NEXC:n kanssa vaan perusti pikaisesti valtio-omistaiseen East Coast Main Line-yrityksen, joka aloittaa liikennöinnin yhteysväliä vuoden 2009 loppupuolella. Yhteysväli on tarkoitus kilpailuttaa uudelleen niin, että uusi operoija aloittaa toimintansa vuoden 2010 loppupuolella.

3.2.2 Alueellinen junaliikenteen kilpailuttaminen Alankomaissa

Alankomaissa jaettiin valtion rautatiet liikennöinti- ja ratainfrastruktuurin hallinnointiyhtiöiksi vuonna 1996, jolloin liikennöinti-yhtiöksi jäänyt The Netherlands Railys (NS) sai liikennöitäväkseen kaikki, ei subventiota saaneet rataosuudet.

Subventiota tarvitsevat ja asteittain kilpailutettavat rataosuudet annettiin hallinnoitavaksi alueen liikenneviranomaisille vuonna 1999. Alueellinen hallinnointi on osoittanut toimivaksi ratkaisuksi, sillä viranomaiset ovat kilpailuttamisessa pystyneet ottamaan huomioon alueen joukkoliikenteen kokonaisuutena ja sovittamaan usein junaliikenteen toimivaksi osaksi koko liikennejärjestelmää. Kilpailuissa ovatkin pärjänneet hyvin yhtiöt/yhteenliittymät, jotka ovat aikaisemmin vastanneet bussiliikenteen operoinnista alueella. Sopimuksien kestot vaihtelevat 5-15 vuoden välillä.

Taulukko 8. Aluehallintojen alaiset rataosat Alankomaissa.

	Liikennöitsijä	Kilpailutus- vuosi	Tarjous- kilpailu	Lisätty vuoroja	Integroitu bussien kanssa
Pohjoinen					
Leeuwarden-Stavoren	Arriva	2006	Kyllä	Ei	Kyllä
Leeuwarden-Harlingen	Arriva	2006	Kyllä	Ei	Kyllä
Leeuwarden-Groningen	Arriva	2006	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Groningen-Nieuweschans	Arriva	2006	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Groningen-Roodeschool	Arriva	2006	Kyllä	Ei	Kyllä
Groningen-Delfzijl	Arriva	2006	Kyllä	Ei	Kyllä
Itä					
Arnhem-Doetinchem-Winterswijk	Syntus	2001/2010	Ei	Kyllä	Kyllä
Winterswijk-Zutphen	Syntus	1999/2010	Ei	Kyllä	Kyllä
Almelo-Marienber	Connexxion	1998/2010	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Arnhem-Tiel	Syntus	2005/2010	Kyllä	Kyllä	Ei
Zutphen-Oldenzaal	Syntus	2003	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Amersfoort-Ede-Wageningen	Connexxion	2007	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Zutphen-Apeldoorn	RegioNS	2004	Kyllä	Kyllä	Ei
Zwolle-Kampen	NS	tbd	Ei	Ei	Ei
Zwolle-Emmen	NS	tbd	Ei	Ei	Ei
Zwolle-Enschede	NS	tbd	Ei	Ei	Ei
Länsi					
Gouda-Alphen aan den Rijn	NS	2007	Ei	Ei	Ei
Geldermalsen-Dordrecht	Arriva	2007	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Rottendam-Hoek van Holland	NS	n.a.	Ei	Ei	Ei
Etelä					
Roermond-Nijmegen	Veolia	2007	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Maastricht-Kerkrade	Veolia	2007	Kyllä	Kyllä	Kyllä

Vuosien 2002–2006 matkustajamäärät ovat kasvaneet keskimäärin 11,5 prosenttia, kilpailutetulla verkolla 20 % ja ei kilpailutetulla 3 %. Muutokset on esitetty tarkemmin taulukossa 9. Kilpailutetulla verkolla operointiyhtiöt ovat lisänneet tarjontaa, hankkineet uutta kalustoa sekä parantaneet bussi- ja junaliikenteen yhteen toimivuutta.

Edellä mainitut toimet ovat tuoneet seuraavia muutoksia:

- Muutoksia markkinointiin, erikoishintoja ja markkinointia
- Operoinnin tehostuminen henkilö- ja kalustokierron osalta
- Tiheämpi vuoroväli ja parempi tarjonta
- Bussi- ja junaliikenteen yhteensovittaminen, bussit toimivat syöttöliikenteenä ja junat keskusten välisenä liikennemuotona
- Junaliikenteen kanssa kilpailevien bussivuorojen lopettaminen
- Pitkäaikainen sopimus ja kustannustehokas kasvu mahdollistivat uuden kaluston hankkimisen
- Juna-asemien parantuminen

Taulukko 9. Matkustajamäärän muutos vuosina 2002–2006.

	Matkustajakm kasvu vuosina 2002-2006 (%)	Junakm lkm/arkipäivä	Matkojen lkm/arkipäivä
Pohjoinen			
Leeuwarden-Stavoren	1,3	814	2552
Leeuwarden-Harlingen	5,6	582	1491
Leeuwarden-Groningen	21,8	1571	6647
Groningen-Nieuweschans	45,7	1256	3374
Groningen-Roodeschool	4,5	670	2461
Groningen-Delfzijl	5,5	880	2072
Itä			
Arnhem-Doetinchem-Winterswijk	29,5	728	3250
Winterswijk-Zutphen	19,1	871	3563
Arnhem-Doetinchem	23,4	995	13262
Almelo-Marienberg	24	312	1343
Arnhem-Tiel	-8	688	2440
Zutphen-Oldenzaal	53,5	1332	7236
Amersfoort-Ede-Wageningen	3,4	1323	4911
Zutphen-Apeldoorn	18,7	404	4447
Zwolle-Kampen	-7,2	290	4876
Zwolle-Emmen	2,7	1674	8475
Zwolle-Enschede	14,4	1719	18154
Länsi			
Gouda-Alphen aan den Rijn	-5,1	603	5414
Geldermalsen-Dordrecht	5,1	1448	7915
Rottendam-Hoek van Holland	-9,7	530	19404
Etelä			
Roermond-Nijmegen	11,2	2277	18076
Maastricht-Kerkrade	4,3	513	8505
Keskimäärin/yhteensä	11,5	21480	149868

Esimerkkitapaus Limburg

Vuoden 2006 joulukuusta Veolia transport on vastannut vuoteen 2020 asti ulottuvalla käyttöoikeussopimuksella juna- ja bussiliikenteen hoidosta Limburgin läänissä.

Maaslijnin pääosin yksiraiteisella rataosuudella maan itäosassa Veolia on onnistunut kahdessa vuodessa kasvattamaan matkustajamäärää 20 %, tarjoamalla 40 % enemmän tarjontaa 25 % suuremmalla paikkamäärällä. Suuresta matkustajamäärän kasvusta huolimatta, Veolia oli odottanut 40 % lisäystä matkustajamääriin. Maaslijn rataosuudella Veolialla oli vaikeuksia ensimmäisellä vuonna saada käyttöönsä

tarpeeksi uutta kalustoa, sillä rataosaa aikaisemmin operoinut NS ei ollut halukas tekemään leasing-sopimusta kalustostaan vain muutamaksi vuodeksi. Vanhentuneella kalustolla ajettaessa rataosa kärsi pahoista täsmällisyysongelmista, jotka ovat nyt korjaantuneet uuden kaluston myötä.

Maastrichtin ja Heerlenin välisellä rataosuudella Veolia on onnistunut lisäämään matkustajamäärää 47 % (Veolian oma odotus 50 %), tarjoamalla 70 % enemmän matkustajapaikkoja puolet lyhyemmällä vuorovälillä. Matkustajatyytyväisyys osuudella on pysynyt samana.

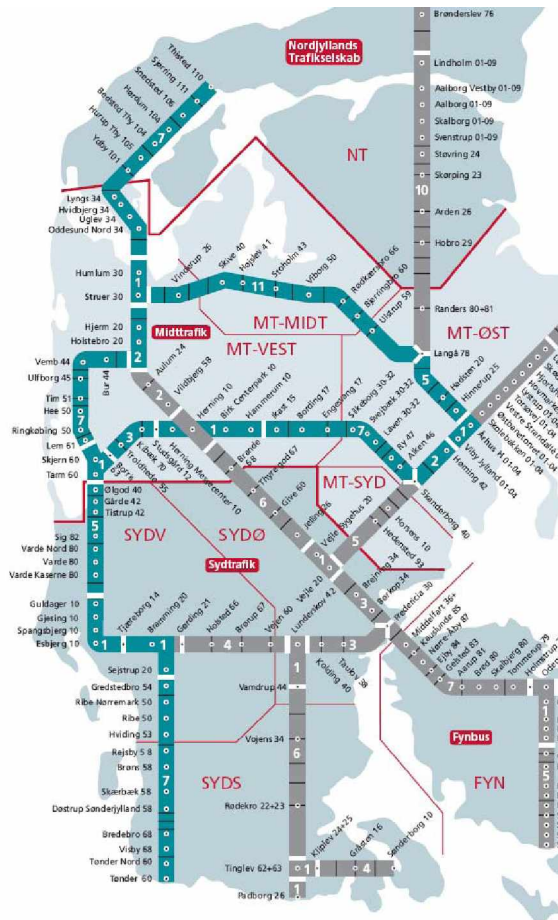
Veolian taloudellinen tilanne heikentyi huomattavasti sen aloitettua Limburgin alueen liikennöinnin johtuen seuraavista tekijöistä:

- Matkustajamäärän kasvu ei täyttänyt odotuksia
- Yhtiö on joutunut tekemään huomattavia kalustoinvestointeja
- Investoinnit kansallisen sähköisen lippujärjestelmän käyttöönottamiseksi
- Yhtiön kiistat NS kanssa niiden lipputulosten jaosta, joissa matkustaja on käyttänyt molempien yhtiön palveluita.

3.2.3 Kilpailuttamiskokemukset Tanskan Jutlandista

Esimerkkitapaus esittelee kahta viimeistä kilpailuttamiskierrosta Jutlandissa saarelta.

Vuonna 2002 Tanskan Liikenneministeriö teki päätöksen kilpailuttaa 15 % Tanskan rautatieyhtiön (DSB) hallinnoimasta liikenteestä Kööpenhaminan lähijunaliikennettä lukuun ottamatta. Vuoden 2003 marraskuussa ministeriö asetti tavoitteekseen, että vähintään 1/3 DSB:n hallinnoimasta liikenteestä kilpailutetaan ennen vuotta 2014. Tästäkin päätöksestä jätettiin ulkopuolelle Kööpenhaminan lähijunaliikenne sekä myös kaukoliikenne. Kuvassa 5 on merkitty vihreällä kilpailutettu rataosa. Rataosalla on vuodessa noin 6 miljoonaa matkustajaa.



Kuva 5. Kilpailutettu rataverkko vihreällä (kuva Arriva).

Ensimmäinen kilpailu

Ensimmäisen kerran rataosa kilpailutettiin vuosille 2002–2010. Arriva voitti kilpailun, mutta DSB valitti päätöksestä, koska sen tarjous oli halvempi. Kiista kuitenkin ratkaistiin Arrivan eduksi, koska DSB:n tarjouksen katsottiin olevan liian optimistinen ja näin taloudellinen riski.

Arrivalla oli liikennöintiongelmia ensimmäisenä vuonna, johtuen lähinnä veturinkuljettajapuutteesta. Tästä johtuen DSB otti liikennöitäväkseen yhden rataosa 4/2003–12/2003 väliseksi ajaksi. Vuonna 2004 Arriva otti käyttöön uudet junat, DSB:ltä haltuun otettujen tilalle, jonka jälkeen Arriva pystyi parantamaan palvelutasoa.

Toinen kilpailu

Toinen kilpailu koski vuosia 2010–2018 sisältäen kahden vuoden option. Kilpailutuksen aikataulu oli seuraava:

- 2007 tarjousasiakirjojen valmistelu
- 5/2008 tarjousasiakirjojen lähettäminen viidelle esivalitulle tarjoajalle
- 10/2008 kolme tarjoajaa jätti tarjouksen
- 01/2009 lisäkysymykset ja selvennykset tarjoajilta oli saatu
- 03/2009 voittaja julkistettiin

Tarjouskilpailun voitti jälleen Arriva. Kaksi muuta tarjoajaa olivat DB Regio ja First Jylland, joka oli DSB:n ja brittiläisen First Rail -yhtiön yhteenliittymä. Arrivalle jäi aikaa 22 kuukautta valmistautua liikennöinnin jatkamiseen.

Tarjousten arvosteluperiaatteet olivat seuraavat:

- Hinta 50 %
- Laatu 30 %
 - Liikenteen laatu 12 %
 - Kaluston laatu 12 %
 - Matkustajapalveluiden laatu 6 %
- Toimintavarmuus 20 %
 - Henkilöstö 12 %
 - Ennakkovalmistelu 4 %
 - Organisaatio 4 %

Yritykset tarjosivat liikennöintiä seuraavin hinnoin:

- | | |
|-----------------|---------------|
| – Arriva | 255 288 650 € |
| – DB Regio | 273 120 140 € |
| – First Jylland | 295 039 320 € |

Arriva arvostettiin korkeimmalle laadussa ja DB Regio toimintavarmuudessa.

Toista tarjouspyyntöä parannettiin tietyiltä osin ensimmäiseen kilpailutuskierrokseen verrattuna:

- Liikennöitsijän vaikutusmahdollisuutta aikatauluihin lisättiin.
- Valtio oli havainnut tarpeen julkisperusteiseen veturikuljettajakoulutukseen.
- Kilpailuttamisesta vastaava viranomainen oli sijoitettu mahdollisimman kauas poliittisesta päätöksenteosta estääkseen sen vaikutus kilpailun ratkaisuun.

Tarjouspyynnössä oli myös pyritty ottaman huomioon ne tekijät, jotka mahdollisesti olisivat voineen vaikuttaa heikentävästi tarjouskiinnostukseen. Valtio lupautuikin vastaamaan uuden lippujärjestelmän ja turvalaitejärjestelmän taloudellisista riskeistä sekä maksamaan enimmillään 300 000 euron arvoisen bonuksen liikennöitsijälle ensimmäiseltä kolmelta kuukaudelta.

Junakalusto on liikennöitsijöiden omistamaa eikä kalustoyhtiötä ole. Liikennöitsijän oli mahdollista tarjota joko kokonaan uutta kalustoa tai tietyin rajoituksen sekä uutta että vanhaa kalustoa. Koska kaluston jälleenmyyntimarkkinat eivät tällä hetkellä toimi Euroopassa, on liikennöitsijällä oikeus ja velvollisuus myydä kalustonsa seuraajalleen tai valtiolle sopimuskauden päätettyjä. Ratkaisun on tarkoitus toimia väliaikaisena, kunnes jälleenmyyntimarkkinat alkavat toimia Euroopassa. Kalustosta maksettava hinta sopimuskauden jälkeen on määritetty liikennöintisopimuksessa.

3.2.4 Skånen rautatieliikenteen kilpailuttaminen

Skånen alueen läänit olivat Ruotsissa ensimmäiset paikallistahot, jotka ottivat osaa paikallisjunaliikenteen hoitoon. Syy tähän oli, kun SJ 1970-luvun lopulla päätti lopettaa useat Skånen alueen paikallisjunalinjoista vanhentuneina. Kahden alueen viranomaiset päättivät alkaa vastaamaan alueen junaliikenteestä. He hankkivat

itselleen infrastruktuurin ja kaluston sekä tekivät SJ:n kanssa liikennöintisopimuksen seuraavaksi 25 vuodeksi.



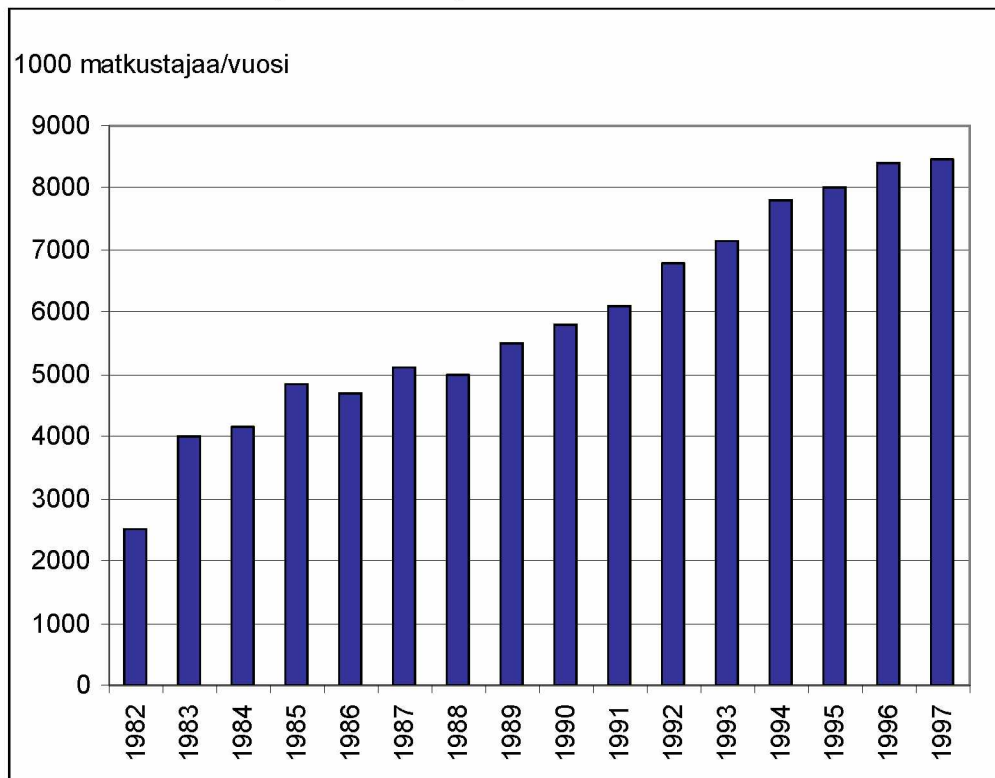
Kuva 6. Pågatågin liikennöintialue (kuva Pågatåg Nordost).

Liikenne aloitettiin vuonna 1983, jolloin hankittiin uutta junakalustoa, kunnostettiin vanhaan ja parannettiin asemia. Uudistusten yhteydessä junakaluston väriyys yhtenäistettiin ja brändinimeksi tuli Pågatåg.

Sopimuksen mukaan SJ sai kiinteän vuosikorvauksen (100 milj.kr) lisäksi vuosittaiseen junakilometrimäärään perustuvan lisäkorvauksen. Molempien korvauksien suuruudet olivat sidottu kuluttajahintaindeksiin. Tämän lisäksi sopimuksessa oli kahdesti vuodessa mitattavaan matkustajatytyväisyyteen sidottu bonus/sanktiopöytä. Sopimuksessa oli myös määritetty, että Pågatågetin junilla oli alueella liikenteessä "etuajo-oikeus".

Alla oleva taulukko osoittaa matkustajamääräkehityksen vuosilta 1982–1997. Matkustajamäärän kasvun syiksi on oletettu seuraavia: uusi brändi, asemien lähialueiden kehittäminen ja matkustajien siirtyminen lähiliikenteeseen pidempi-matkaiselta joukkoliikenteeltä.

Taulukko 10. Matkustajamäärän kehitys.



Matkustajamäärän kasvu vaikutti osaltaan myös lipputuloista jäävän voiton suuruuteen, joka vuonna 1997 oli 62,6 prosenttia.

Taulukko 11. Kustannuskehitys.

Vuosi	Kustannukset (M SEK, 97)	Tulot (M SEK,97)	Tulojen palautuminen (%)
1987	163,9	63,3	38,6
1988	190,2	58,5	30,8
1989	188,4	73,3	38,9
1990	195	87,8	45,0
1991	199,9	77,5	38,8
1992	190,8	86,3	45,2
1993	187,4	93,5	49,9
1994	181,2	98,1	54,1
1995	188,1	105,8	56,2
1996	189,6	112,3	59,2
1997	180	112,7	62,6

Muut kilpailutukset alueella 1990-luvulla

Malmo–Ystad välinen rataosuus on valtion tukema eikä sitä sen takia voitu yhdistää SJ:n kanssa tehtyyn pitkäaikaiseen liikennöintisopimukseen. Valtio sen sijaan sopi alueen kuntien kanssa, että he vastaavat rataosan kilpailuttamisesta. Vuonna 1990 kilpailutetun rataosan kymmenen vuoden liikennöintisopimuksen voitti kahdesta tarjoajasta SJ.

Vuonna 1982 Ystad Simrishamin kunta päätti ottaa vastakseen alueensa juna-liikenteestä, jotta sitä ei lopetettaisi. Ensimmäisen sopimuskauden liikennöinnin vuosille 1985–1995 voitti SJ. Seuraavan kilpailutuskierroksen voitti Sydtåg, joka kuitenkin meni konkurssiin jo kahden vuoden liikennöinnin jälkeen vuonna 1997.

Tämän jälkeen liikenteen kilpailutuksen voitti BK Tåg, joka onnistui alentamaan kustannuksia innovatiivisella operoinnilla ja veturikuljettajien työehtoja muuttamalla. BK Tåg meni kuitenkin konkurssiin vuonna 2005, jonka jälkeen rataosa liitettiin Pågatågetin hallintaan.

Nykyinen liikennöinti

SJ:n 25-vuoden liikennöintisopimus päättyi kesäkuussa 2007. Seuraava 9,5 vuoden pituinen kahden optiovuoden sisältävä sopimus kilpailutettiin. Tarjouksen jättivät SJ, DSB (Tanskan valtiollinen rautatieyhtiö) ja Arriva, joka voitti kilpailutuksen ja pääsi näin ensimmäistä kertaa Ruotsin rautatiemarkkinoille.

Sopimus on 2 miljardin kruunun arvoinen ja lipputulojen on oletettu olevan 240 milj. kruunua vuodessa. Liikennöitävä rataverkko laajeni aikaisemmasta sopimuksesta ja samoin kaluston määrä nousi 49:ään. Kaluston omistajana toimii Skånetrafiken. Sekä matkustajat ja Skånetrafiken vaikuttavan olevan tyytyväisiä Arrivaan liikennöitsijänä. Junien täsmällisyys on ollut lähellä 99 prosenttia. Pågatågetin matkustajien on mahdollisuus matkustaa samalla junalipulla myös DSBFirst liikennöimällä Öresundstågilla (yhteys Tanskasta Ruotsiin). Lipun kelpaavuus määritettiin Tanskan ja Ruotsin järjestämän yhteysvälin kilpailutuksen yhteydessä.

4 KILPAILUN VAIKUTUKSET SUOMESSA

4.1 Yleistä

Koska uusien yrittäjien pääsy junaliikenteen markkinoille ei tällä hetkellä ole Suomessa mahdollista, joudutaan kilpailun avaamisen vaikutuksia arvioimaan muualla havaittujen vaikutusten perusteella. Näiden havaintojen lisäksi arvioinnissa on käytetty tämän työn yhteydessä tehtyjä asiantuntijahaastatteluita sekä joissain kohdin bussiliikenteen kilpailuttamisesta Suomessa saatuja kokemuksia.

Arvioitavina vaikutuksina ovat markkinoiden kilpailullisuus sekä vaikutukset liikenteen hintaan, julkisiin menoihin, lippujen hintoihin liikenteen täsmällisyyteen sekä liikennepalvelujen määrään ja laatuun.

Vaikutuksia arvioidaan erikseen luvussa 2. tehdyn henkilöjunaliikenteen liikennetyyppien jaottelun mukaisesti.

4.2 Helsingin seudun lähijunaliikenne

Kilpailun avaaminen Helsingin seudulla tapahtunee vastaavalla tavalla kuin bussiliikenteessä eli kilpailuttamalla liikenne bruttomallilla. Tämä johtuu seudun integroidusta lippujärjestelmästä sekä tarpeesta suunnitella seudun joukkoliikenne keskitetysti. Ratakapasiteetin niukkuus antaa erittäin vähän vapausasteita aikataulujen liikenteenharjoittaja-aloitteiseen suunnitteluun.

Helsingin seudun lähijunaliikenne voidaan kilpailuttaa joko yhtenä kokonaisuutena tai 3–4 palana. Yhtenä kokonaisuutena kilpailuttamista puoltaa sopimuskauden aikana tehtävien liikennöintimuutosten toteuttamisen helpompi sopiminen, jos liikennöitsijöitä on vain yksi. Myös ulkomaisten tarjoajien kannalta yksi suuri kokonaisuus lienee suuremman liikevaihtonsa kannalta houkuttelevampi kuin useampi pieni. Jos kohteet ovat pieniä, on uusille markkinoille etabloituvalla yrityksellä riskinä voittaa liian vähän, jolloin uuden maaorganisaation perustamis- ja kiinteät kustannukset jäävät katettavaksi liian pienellä liikevaihdolla.

Sopimuskauden pituus on todennäköisesti pidempi kuin bussiliikenteessä, jossa sopimuskauden pituus on vakiintunut 5 vuoden mittaiseksi. Bussiliikenteen suurimpien kohteiden vuosiliikevaihto on alle 6 milj. euroa. Junaliikenteen sopimuskauden pituus tullee olemaan 7–10 vuotta, jonka päälle voidaan myöntää muutaman vuoden jatkokausi. Pidempää kautta voidaan perustella mm. sillä, että uudelta liikenteenharjoittajalta menee toiminnan vakiinnuttamiseen 1–2 vuotta, jona aikana kannattavuus on alimmillaan. Tämän jakson jälkeen pitää saada riittävä määrä paremmin kannattavia sopimusvuosia.

Yhden suuren kilpailukokonaisuuden ja pitkän sopimuskauden yhdistelmän kielteisenä vaikutuksena on Suomen suurimman junaliikennemarkkinan sulkeutuminen pitkäksi aikaa ensimmäisen tarjouskilpailun jälkeen, jolloin jatkuvasti elävän markkinan muodostaminen on vaikeaa.

Jo nykyisin Suomessa bussiliikennettä harjoittava ranskalainen Veolia Transport on ilmaissut kiinnostuksensa osallistua Helsingin seudun junaliikenteen tarjouskilpailuihin. Veolia operoi raideliikennettä useissa maissa ja sen esittämä kiinnostus on perusteltua ja uskottavaa. Veolian lisäksi ainakin kaksi muuta ulkomaista liikenteenharjoittajaa on ilmaissut kiinnostuksensa Helsingin seudun junaliikennettä kohtaan selvittämällä tähän liittyviä taustatietoja. Voidaan siis perustellusti arvioida, että Helsingin seudun junaliikenteestä käytäviin ensimmäisiin tarjouskilpailuihin voisi osallistua VR:n lisäksi 1–3 kansainvälistä yritystä.

VR:n ulkopuoliset asiantuntijat arvioivat haastatteluissa, että liikennöintikorvausten taso voi lähiliikenteessä pudota 10–30 %. Ruotsissa ensimmäisissä junaliikenteen tarjouskilpailuissa korvaustaso aleni 1990-luvulla 20–30 %. Tukholmassa 1990-luvun lopussa Citypendel-yhtiö voitti tarjouskilpailun 30 % hinnanalennuksella samalla kun SJ:n tarjouksessa alennus oli yli 25 %. YTV:n seutubussiliikenteen ensimmäisellä kilpailukierroksella keskimääräinen hinnan pudotus oli 33 %. Vertailuja tehtäessä on kuitenkin syytä huomata, että bussiliikenteen sopimuskauden pituus oli tuolloin vain 3 vuotta ja eniten voittaneella liikennöitsijällä oli tuolloin paljon pitkiä parempikatteisia liikennöintisopimuksia, jotka menivät kilpailuun vasta myöhemmin.

VR:n ja YTV:n nykyisessä sopimuksessa yleiskustannusten osuus korvauksesta on 11 %. VR katsoo, että kilpailun seurauksena saatava mahdollinen hinnanalennus voi perustua lähinnä siihen, että tarjoajat tinkivät tästä yleiskustannusosuudesta.

Voidaan pitää todennäköisenä, että puolustusasemissa oleva VR Osakeyhtiö joutuu laskemaan hintaa kilpailua edeltävältä tasolta, jotta saa asemansa säilytettyä.

Jos sopimuskauden pituus on tuo 7-10 lisättynä mahdollisilla optiovuosilla, voidaan olettaa, ettei markkinoiden valtaamisen tai markkina-aseman pitämisen takia kukaan tarjoaja alihinnoittele tarjoustaan, koska sopimuskausi on pitkä. On kuitenkin perusteltua olettaa, että tarjoushinta laskee nykytasosta jonkin verran. VR:n mainitseman 11 % yleiskustannuserän lisäksi, jokainen tarjoaja joutuu miettimään keinoja, kuinka palvelut tuotetaan edullisemmin kuin monopolitilanteessa. Junahenkilökunnan palkat tuskin joustavat, mutta erilaisia muita säästökeinoja on varmasti. Kansainvälisellä tarjoajalla voi olla osaamista joidenkin prosessien, esim. henkilökunnan käytön tai korjaus- ja huoltotoiminnan järjestämisen suhteen. Niin ikään sähkö, tarveaineet, vakuutukset tai muut hankinnat voivat tulla kilpailutetuilla markkinoilla edullisemmiksi kuin monopolitilanteessa. Palveluiden järjestämiseen tarvittava hallinto on kilpailluilla markkinoilla toimivilla yrityksillä yleensä kevyempi kuin monopolirytyksillä.

Jos oletetaan, että kilpailun ansiosta hinta laskisi 5 %:lla, Helsingin seudun kuntien vuotuinen säästö nykyiseen verrattuna olisi 2,5 milj. euroa. Jos alennus olisi 15 %, vastaava säästö olisi 7,5 milj. euroa.

Joukkoliikenteen lippujen hinnat ja junatarjonta sekä näiden seurauksena matkustajamäärä ovat kysymyksiä, johon kilpailuttaminen ei suoraan vaikuta. Ne päätetään osana seudun joukkoliikennepoliittista päätöksentekoa sekä joukkoliikenteen integroitua suunnittelua. Tarjouskilpailuilla voi kuitenkin olla joitain välillisiä vaikutuksia liikennepalvelun laatuun ja suosioon:

- Jos sopimuksessa on riittävä matkustajamääräperusteinen kannustin, voi liikennöitsijä hyvällä matkustajapalvelulla ja liikenteen täsmällisyydellä vaikuttaa koettuun laatuun ja houkutella tätä kautta enemmän matkustajia.
- Jos liikennöitsijä vaihtuu ja uudella yrityksellä on pitkäaikaisia vaikeuksia liikenteen käynnistämisessä, palvelun laadun huonontuminen voi karkottaa matkustajia muihin kulumuotoihin. Syinä tähän voi olla esim. junahenkilökunnan huono saatavuus tai liian kireälle vedetty budjetti, joka heijastuu kiireenä ja huonona asiakaspalveluna.
- Jos junaliikenteen kustannukset yllättäen nousevat kilpailun seurauksena, voivat sen seurauksena tapahtuvat lippujen hintojen korotukset vähentää matkustajamääriä. Kohonneet liikennöintikustannukset voivat vaihtoehtoisesti lisätä subventioiden tarvetta ja siten vaikuttaa veronkorotuksiin. Vastaavasti hintojen alentuessa HSL voi käyttää säästämänsä rahat tarjonnan lisäämiseen, kuten on tapahtunut bussiliikenteessä.
- Jos lähijunaliikenne kilpailutetaan useassa osassa ja ratakapasiteetti on niukkaa, voi kuormitetussa ruuhkatilanteessa poikkeustilanteiden hallinta onnistua huonommin liikenteenohjaukselta kuin se onnistuisi, jos liikenteestä vastaisi yksi operaattori, joka pystyy parhaiten koordinoimaan kokonaisuutta.

Tukholman, Tanskan Kystbanin, Kaakkois-Englannin, Englannin itärannikon sekä Alankomaiden Limburgin kokemukset osoittavat, että junaliikennettä kilpailuttavan viranomaisen tulee varautua sekä tarjouksia arvioidessaan että sopimuksen aikana siihen, että voittaneen liikennöitsijän talous ei kestä, vaan se ajautuu vaikeuksiin ja pyytää lisää rahaa.

Tilaajaviranomainen voi varautua tähän tarjouskilpailuvaiheessa arvioimalla tarjoajan voimavaroja ja tarjouksen hintatason realistisuutta sekä pidättämällä oikeuden hylätä liian halvaksi arvioimansa tarjouksen. Sopimuskauden aikana tulee tilaajalla olla suunnitelma ja varatut resurssit liikenteen haltuunottoon konkurssitilanteessa.

Lisäksi on syytä varautua siihen, että operaattorin vaihtuessa, uuden yrittäjän toiminnan käynnistäminen ei välttämättä suju hankaluuksitta, jolloin seurauksena voi olla liikennöinnin epäsäännöllisyyttä alkukaudena. Tämä voi johtua esimerkiksi henkilökunnan rekrytointivaikeuksista.

4.3 Alueellinen junaliikenne

Tuetun taajamajunaliikenteen liikennöintimäärät ja junakilometrin on kerrottu tarkemmin luvussa 2.

Helsinki–Tampere, Riihimäki–Kouvola sekä Kouvola–Kotka yhteysvälejä liikennöidään Sm-kalustolla. Muita sähköistettyjä rataosia veturivetoisilla junilla ja sähköistämättömiä rataosia Dm-kalustolla.

Verrattuna Helsingin seudun lähiliikenteeseen taajamajunaliikenteen kokonaisuudet ovat pieniä, yleensä muutamalla junayksiköllä hoidettuja liikenteitä. Osa liikenteestä

on itsekannattavaa, mutta huomattavan osan LVM ostaa VR Osakeyhtiöltä suora-hankintana.

Kilpailun aloittaminen taajamajunaliikenteessä edellyttää useita organisatorisia järjestelyitä, sillä toisin kuin Helsingin seudulla olemassa olevia rakenteita on vähän.

Kilpailun järjestävä organisaatio voi olla kuntayhtymä tai alueellinen elinkeinokeskus (ELY). Tätä varten perustettuja kuntayhtymiä ei kuitenkaan vielä ole olemassa, mutta niitä saattaa syntyä, kun EU:n palvelusopimusasetusta pannaan toimeen uuden joukkoliikennelain avulla.

Kilpailun tasapuolisuus edellyttää sitä, että junakalusto on samanlaisin ehdoin kaikkien kilpailuun osallistuvien saatavissa. Ratkaisuna on tällöin kalustoyhtiö. Se voisi perustua joko Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:n toiminnan laajentamiseen, Ruotsin Transitio Ab:tä vastaavan valtakunnallisen paikallisten joukkoliikenneviranomaisten omistamaan yhtiöön tai useisiin paikallisten viranomaisten omistamiin kalustoyhtiöihin.

Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy ei tässä vaiheessa ole halukas laajentamaan toimipiiriään. LVM ei myöskään ole halukas osallistumaan kalustoyhtiöiden omistukseen. Näistä lähtökohdista käsin kalustoyhtiön vaihtoehtoina olisivat joko paikallisten tilaajien omistama valtakunnallinen kalustoyhtiö (malli Transitio) tai useat paikalliset tilaajakohtaiset kalustoyhtiöt, kuten Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy.

Taajamajunaliikenteen kilpailuttaminen alkaa todennäköisesti Helsingin seudun lähiliikenteen kilpailun käynnistymisen jälkeen ja Helsingin seudun ensimmäisten kilpailujen tuloksilla on todennäköisesti vaikutusta taajamajunaliikenteestä käytävän kilpailun aktiivisuuteen.

Myös sopimusmuodolla on vaikutusta siihen, kuinka houkuttelevana kilpailijat näkevät uuden markkinan. Bruttomallissa tuloriski on tilaajalla, jolloin uuden yrityksen ei tarvitse tutkia matkustuskysyntää ja arvioida sen kehitystä sopimuskauden aikana vaan pelkkä tuotantokustannusten hallinta riittää.

Palveluiden kehittämisen kannalta voisi kuitenkin olla parempi, jos taajamajunaliikenteessä voitaisiin käyttää nettomallia tai käyttöoikeussopimusta, jolloin liikennöitsijälle voitaisiin antaa rajoitettu vapaus lippujen hinnoitteluun. Tämä edellyttää kuitenkin, että tilaajan käytössä on kilpailua edeltävän tilanteen matkustajamääriä ja lipputuloja koskevat riittävän tarkat tiedot.

Uusien yrittäjien markkinoille tuloa voisi ainakin alkuvaiheessa edistää se, että taajamajunaliikenteitä koottaisiin riittävän isoiksi alueellisiksi kokonaisuuksiksi.

Kokonaan uuden ulottuvuuden junaliikenteen kilpailuun voisi tuoda juna- ja bussiliikenteiden yhdistäminen yhdeksi kilpailukohteeksi Alankomaissa toteutetulla kohdassa 3.2.2 esitetyllä tavalla. Tämä edellyttäisi käyttöoikeussopimusta, jossa liikenteenharjoittajalle on annettu ainakin bussiliikenteen suhteen huomattavasti suunnitteluvapautta.

On perusteltua olettaa, että taajamajunaliikenteeseen ilmaantuu muutama ulkomainen jo nykyisin pohjoismaissa liikennöivä yritys. Taajamajunaliikenteen

kilpailuttaminen mahdollistaa myös pienempien yritysten tulon markkinoille esimerkiksi siten, että suuret tai keskisuuret bussiliikennöitsijät laajentavat toimintaansa. Tämän vaihtoehdon todennäköisyyttä on kuitenkin vaikea arvioida. Perinteisesti yksityinen bussiala on Suomessa ollut itsenäinen ja kokenut juna-liikenteen kilpailijakseen.

VR:n kannalta kysymys on useissa tapauksissa siitä, että taajamajunat toimivat kaukojunaliikenteen syöttöliikenteenä. Tällöin voidaan olettaa, että VR pyrkii kilpailussa voittamaan itselleen etenkin ne kohteet, joiden merkitys liityntäliikenteenä on suuri sekä sovittamaan näiltä osin aikataulut yhteen joko tarjouksessaan tai viranomaisten kanssa neuvotellen.

Sopimusmuoto ja -ehdot ovat taajamaliikenteessä todennäköisesti sellaiset, että ainakaan alkuvaiheessa kilpailu ei vaikuta merkittävästi lippujen hintoihin. Jos myöhemmin siirrytään vapauttamaan hinnoittelua, saattaa seurauksena olla hiljaisen ajan liikenteen alennuksia ja mahdollisesti sopimuksen myöhempinä vuosina yleistä hintatason nousua, jos matkustajamäärät eivät kehity odotetusti.

Jos liikennöitsijällä on riittävä taloudellinen liikkumavara, eli voittanutta tarjousta ei ole hinnoiteltu liian tiukalle, palvelutaso voi parantua henkilökunnan palvelun kehittyessä. On myös todennäköistä, että kilpailuttavat viranomaiset edellyttävät tarjouspyyntöasiakirjoissa ja sopimusehdoissa laatua parantavia toimenpiteitä ja sisällyttävät sopimukseen sanktioita ja kannusteita, jotka ohjaavat parempaan palveluun. Tällaisia voivat olla junahenkilökunnan koulutukselle ja kaluston siivoukselle ja kunnossapidolle asetettavat vaatimukset sekä täsmällisyyttä varmistavat sanktiot.

Alankomaiden kokemukset taajamajunaliikenteen käyttöoikeussopimusten kilpailuttamisesta ovat rohkaisevia. Ennen vuotta 2007 kilpailutetun liikenteen matkustajamäärät kasvoivat 20 % vuosina 2002–2006, kun kilpailuttamattomassa liikenteessä kasvu oli vain 3 % vastaavana aikana. Kasvun takana on ollut mm. tiheimmät vuorovälit, liikennöitsijän uusi kalusto sekä juna- ja bussiliikenteen integroiminen.

Koska LVM:n ja VR:n välinen korvaus perustuu nettomalliin eli tappion korvaamiseen liikenteessä, jonka lipputulot saa VR, on vaikeaa arvioida kilpailuttamisen vaikutuksia LVM:n maksamiin subventioihin. Hyvin karkeana arvoina voidaan laskea, että jos Ruotsissa toteutunut 20–28 % subventioiden alentuminen toteutuisi myös Suomessa, vastaava säästö oli 6,2–8,7 milj. euroa vuodessa. Tähän arvioon tulee kuitenkin suhtautua varauksin.

Myös taajamajunaliikenteessä tilaajan tulee varautua liikennöitsijän epäonnistumiseen ja liikenteen haltuun ottoon kohdan 4.1 lopussa esitetyllä tavalla.

4.4 Kaukojunaliikenne

Kaukojunaliikenteessä voidaan olettaa, että siirtymäaika kilpailun alkamisesta siihen, kun kaikki liikenne on kilpailullisen järjestämistavan piirissä, on pitkä. Siirtymäkausi voi olla 5–15 vuotta. Tänä aikana VR Osakeyhtiön markkina-asema on vahva.

Kaukojunaliikenteen kilpailu alkaa joko kannattamattomista ajan pienistä kokonaisuuksista, jotka nykyisin ovat ostoliikennettä tai sitten kohdassa 2.5 esitetyllä tavalla suurista päärataverkon yhden rataosan muodostamista kokonaisuuksista.

Kaukoliikenteessä nettomalli yksittäisissä kannattamattomissa kohteissa ja käyttö-oikeussopimus suurissa rataosan kattavissa kohteissa ovat todennäköisimmät kilpailumallit. Lopputuloksena voi olla differoituja tuotteita, joilla pyritään joko edullisen hinnan ja peruslaadun yhdistelmällä houkuttelemaan vähemmän maksukykyisiä matkustajia, kuten opiskelijoita ja eläkeläisiä tai sitten paremmalla matkustajapalvelulla ja uusilla palvelukonsepteilla houkuttelemaan maksukykyisiä matkustajia muilta kulkumuodoilta. Jälkimmäinen on todennäköinen toimintamalli laajoissa käyttöoikeussopimuksissa. Sellaisilla rataosilla, joille henkilöauto, pitkän matkan bussit tai lentoliikenne eivät ole merkittäviä kilpailijoita, lippujen hinnat saattavat korkean kysynnän aikana nousta, ellei hinnoittelua rajoiteta sopimus-ehdoissa.

Uusien yrittäjien ilmestyminen markkinoille kaukojunien kilpailun alkaessa on voimakkaasti riippuvainen siitä, missä määrin Helsingin seudun ja taajama-junaliikenteen kilpailua on avattu ja kuinka uudet yrittäjät ovat markkinoille pääsyssä onnistuneet. Pelkästään pienten kaukojunaliikenteen kohteiden takia eivät isot ulkomaiset toimijat tänne etabloidut.

Kun kaukoliikenteen kilpailun avaamisesta päätettäessä, joudutaan tekemään valintoja sen suhteen, onko kilpailun muotona käyttöoikeussopimukset vai vapaa pääsy eli täydellinen deregulaatio, josta ei juuri ole kokemuksia.

Operaattorin oman kaluston edellyttäminen voi nostaa markkinoille tulon kynnyksen niin korkeaksi, ettei kilpailua synny. Saksan kokemukset osoittavat, että vahvassa asema oleva rautatieoperaattori estää käytännössä kilpailijoiden pysyvän etabloitumisen markkinoille, vaikka pääsy teoriassa olisikin vapaata.

Laajoista matkustajamääriltään suurissa käyttöoikeussopimuksista voidaan olettaa syntyvän paljonkin kilpailua, jos käytössä on tilaajan/kalustoyhtiön kalusto. Ison-Britannian esimerkki osoittaa kilpailun tällaisilla markkinoilla toimivan.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Henkilöjunaliikenteen kilpailuttaminen nousi keskusteluun Suomessa 1990-luvulla, kun bussiliikenteen kilpailuttaminen alkoi Helsingin seudulla ja junaliikennettä ryhdyttiin kilpailuttamaan ulkomailla, mm. Ruotsissa. Voimakkaimmin on ollut esillä YTV:n halukkuus kilpailuttaa nyt YTV:n ja VR:n välisellä neuvotellulla sopimuksella järjestetty Helsingin seudun lähijunaliikenne. EU:n palvelusopimusasetus (PSA) sekä siitä seuraavat muutokset kansalliseen lainsäädäntöön antavat käytännön mahdollisuuden kilpailuttaa Helsingin seudun lähijunaliikenne, kun nykyinen sopimus päättyy.

LVM:n ostaman alueellisen ja kaukojunaliikenteen kilpailuttamisesta ei ole yhtä selviä tahdonilmaisuja saati päätöksiä. Kilpailun avaamisen lainsäädännöllinen ja organisaatorinen pohja on kuitenkin selkiintymässä PSA:n, uuden joukkoliikennelain sekä väliportaan hallinnon kehittymisen myötä.

Tässä luvussa esitetään, kuinka henkilöjunaliikenteen markkinoiden avaaminen tulisi Suomessa toteuttaa, jos markkinoiden avaamiseen päädytään. Tarkastelun kohteina ovat kilpailun edellytysten luominen, kilpailun muodot, kilpailun toteuttaminen, viranomaisorganisaatiot sekä kilpailun vaikutukset.

Kilpailun edellytykset

Suomen rataverkon raideleveys 1524 mm poikkeaa länsieurooppalaisesta 1435 mm:n standardista. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että vaikka junaliikenteen kilpailu avautuu EU:n alueella, ei näille markkinoille muodostuvista käytetyn junakaluston markkinoista ole hyötyä Suomessa toimiville tai Suomeen pyrkiville operaattoreille. Tämä merkitsee sitä, että toimivien kilpailullisten markkinoiden aikaansaaminen edellyttää kaluston omistuksen järjestämistä kalustoyhtiön tai vastaavan omistujajärjestelyn kautta. Kalustoyhtiö voidaan toteuttaa joko laajentamalla jo nykyisin toimivan Pääkaupunkiseudun junakalusto Oy:n toiminta-aluetta tai perustamalla LVM:n nykyisin ostamaa liikennettä varten oma kalustoyhtiö. VR:n omistaman kaluston siirtyminen kalustoyhtiöön, jos se katsotaan tarpeelliseksi, tulee ratkaista sopimusteitse.

Kaluston huolto- ja korjaustoiminnan järjestäminen sekä varikkotilojen tarjoaminen ovat tärkeitä kaikille tarjouksen tekijöille. Tarjouspyynnössä tulee voida osoittaa varikkotila sekä kertoa minkälaisia alihankintapalveluita junien korjaukseen ja huoltoon on saatavissa. Tähän liittyen liikenteen tilaajan ja kalustoyhtiön tulee ennen tarjouskilpailun järjestämistä sopia siitä, mitkä kaluston kunnossapitoon liittyvät tehtävät kuuluvat kalustoyhtiölle ja mitkä kuuluvat liikenteenharjoittajan vastuulle. Ainakin viikoittain toistuvien siivous- ja muiden huoltotoimenpiteiden antaminen liikennöitsijän vastuulle on perusteltua. Liikenteen tilaajan tulee sopimusperusteisesti järjestää riittävät varikkotilat junaliikennettä varten. Tämä edellyttää käytännössä asian sopimista VR:n kanssa.

Kaluston ja siihen sisältyvien palveluiden ohella junahenkilökunnan saatavuus voi muodostua merkittäväksi esteeksi markkinoille pyrkiville yrityksille. Viimeistään silloin, kun ensimmäiset päätökset junaliikenteen kilpailun avaamisesta tehdään, tulee junankuljettajien ja konduktöörin koulutus organisoida kilpailuneutraalilla tavalla VR:n ulkopuolelle esimerkiksi OPM:n alaisuuteen. Uudelleen organisoitu koulutus tulee aloittaa 3-4 vuotta ennen kilpailutetun liikenteen käynnistämistä.

Muita kilpailun edellytyksiä ovat mm. liikenteenohjauksen erityyttäminen VR-konsernista sekä sähkön kulutuksen mittausjärjestelmän kehittäminen siten, että kukin operaattori voi hankkia oman sähkönsä.

Kilpailun muodot

Henkilöjuna kilpailun järjestämisen kolme päämallia ovat tilaajan suunnitteleman liikenteen (1) kilpailuttaminen alamalleina joko brutto- tai nettomalli, kilpailutetut (2) käyttöoikeussopimukset, jossa liikenteen suunnitteluvastuu on operaattorilla sekä (3) vapaa pääsy, jossa viranomainen yhteen sovittaa kilpailevien operaattoreiden hakemat aikataulut.

Helsingin seudun lähiliikenteeseen soveltuu parhaiten kilpailuttaminen bruttomallilla, koska lipputulot menevät kokonaan tilaajalle, eli HSL:lle. Muun alueellisen liikenteen pääosin kiskobussiliikenteen tarkoituksenmukaisin toimintamalli on kilpailuttaminen nettomallilla.

Käyttöoikeussopimus on alueellisessa liikenteessä mahdollinen sellaisilla rataosilla, jossa kapasiteetti on riittävän väljää, jotta liikenteenharjoittajalla on aidosti vapaus laatia houkuttelevat aikataulut. Käyttöoikeussopimus on tarkoituksenmukainen vaihtoehto, jos juna- ja bussiliikennettä kytetään samaan kohteeseen. Tällöin liikennöitsijällä on intressi tehdä aikataulut ja muut järjestelyt sellaisiksi, että päällekkäiset palvelut poistuvat ja bussin ja junan välinen liityntäyhteys toimii.

Kaukojunaliikenteen pienissä kohteissa on tarkoituksenmukaista kilpailuttaa nettomallilla. Jos VR:n nykyisin itsekannattavasti liikennöimää kaukojunaliikennettä ryhdytään ottamaan kilpailun piiriin, on suositeltava toimintamalli rataosakohtaiset käyttöoikeussopimukset, joihin yhdistetään ao. rataosan ostoliikenne. Näin varmistetaan aikataulu- ja muu toiminnallinen integraatio rataosan liikenteessä.

Vapaan pääsyn mallia ei suositella käytettäväksi nykyisillä tiedoilla. Myöhemmin, kun tästä mallista on saavissa kansainvälisiä kokemuksia ja kun ratakapasiteetin jakaminen sekä liikenteenohjausjärjestelmä ovat toimineet usean operaattorin toimintaympäristössä, voidaan tämän mallin käyttöön ottamista harkita.

Kilpailun toteuttaminen

Junaliikenteen kilpailuttaminen on toimialan kannalta merkittävä muutos, joka on syytä toteuttaa siten, että sekä markkinoilla toimivat ja niille pyrkivät liikennöitsijät että tarjouskilpailuja järjestävät viranomaistahot voivat oppia käydyistä kilpailuista ja kehittää toimintamallia kilpailun edetessä. Samasta syystä on järkevää edetä siten, että aloitetaan helpommasta ja edetään kohti vaikeampaa.

Helsingin seudun lähiliikenne on luonteva aloituskohde sen takia, että HSL:llä on tahtotila, kokemusta ja riittävät resurssit kilpailun järjestämiseen. Bruttomallilla kilpailuttaminen on vaihtoehtoista helpoin markkinoille pyrkivän yrityksen kannalta. Jos Kehäradan liikenteen kilpailuttaminen toteutettaisiin jo 2012–13, voitaisiin saatuja kokemuksia sulatella muutama vuosi ennen muun liikenteen kilpailuttamista. Muussa tapauksessa ensimmäinen tarjouskilpailu käytäneen 2016–17. Kokonaisuudessaan Helsingin seudun lähiliikenne olisi kilpailutettu 3–4 kohteena viimeistään vuonna 2021.

Toisena vaiheena suositellaan kilpailutettavaksi kiskobussiliikenteen 4–5 kohdetta. Kilpailuttamismalliksi suositellaan pääsääntöisesti nettomallilla kilpailuttamista ja soveltuvaksi ajankohdaksi vuosia 2020–2023.

Kolmantena tulisivat itsenäiset rataosat Kotka–Kouvola Pori–Tampere nettomallilla vuosina 2024–2025.

Jos kaukojunaliikenteestä päädyttäisiin kilpailuttamaan vain nykyinen ostoliikenne, tulisi kilpailuttaminen järjestää nettomallilla 2–4 kohteessa vuosina 2026–28. Jos taas pää ratojen itsekannattava liikenne otetaan kilpailun piiriin, on suositeltavaa muodostaa viisi rataosakohteista käyttöoikeussopimusta, joista osaan liitetään nykyinen ostoliikenne. Nämä käyttöoikeussopimukset voitaisiin kilpailuttaa vuosina 2026–31.

EU:n palvelusopimusasetus edellyttää, että liikenteen erityisoikeudet, kuten VR:n nykyinen yksinoikeus itsekannattavaan liikenteeseen järjestetään sopimuksin. Jos itsekannattava liikenne myöhemmin halutaan kilpailuttaa edellä kuvatulla tavalla, on VR:n ja LVM:n kesken syytä ennen kilpailuttamista laatia viisi erillistä päärataosaa koskevaa käyttöoikeussopimusta, jotka voidaan niiden päätyttyä kilpailuttaa yksi kerrallaan siten, että sopimuksiin liitetään nykyisiä ostosopimuksin järjestettyjä kaukojunaliikenteitä.

Viranomaisorganisaatiot

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymästä (HSL) tulee vuonna 2010 junaliikenteen tilaajaorganisaatio, joka kilpailuttaa Helsingin lähijunaliikenteen.

Alueellisen liikenteen toimivaltaisiksi viranomaisiksi soveltuvat alueelliset elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset, ELYt, sekä mahdollisiin uusiin suurten kaupunkien ympäristöön syntyviin lähijunaliikenteisiin seudun kuntien muodostamat joukko-liikenneviranomaiset. Useissa tapauksissa alueelliset liikennekokonaisuudet jakautuvat useiden eri ELYjen alueelle, jolloin tarjouskilpailujen suunnittelu ja järjestäminen edellyttää viranomaisten yhteistoimintaa.

Kaukojunaliikenteen viranomaisena toimisi luontevimmin uusi Liikennevirasto.

Junaliikenteen kilpailutettavia kokonaisuuksia on koko maassa vähän, joten liikenteen viranomaissuunnittelun ja kilpailuttamisen osaamista ei kannata hajottaa usean toimijan kesken. On perusteltua keskittää junaliikenteen viranomais-suunnittelua ja kilpailuttamista koskeva osaaminen yhdelle viranomaiselle, joka voi olla Liikennevirasto tai yksi vastuu-ELY. Tästä viranomaisesta muodostuu HSL:n ohella toinen junaliikenteen kilpailuttamisen osaamiskeskus.

Tarkoituksenmukainen järjestely HSL:n vaikutusalueen ulkopuolella syntyy siten, että kukin vastuullinen viranomainen tai viranomaiset yhdessä määrittelevät kilpailutettavan liikenteen palvelutason ja muut reunaehdot, jonka jälkeen osaamiskeskus (HSL, Liikennevirasto tai vastuu-ELY) laatii yksityiskohtaiset suunnitelmat ja kilpailuttaa liikenteen.

Uutta joukkoliikennelakia on syytä lähivuosina täsmentää siten, että ELYille, muodostettaville uusille seudullisille joukkoliikenneviranomaisille sekä mahdollisesti Liikennevirastolle annetaan junaliikenteen viranomaisvaltuus toimialueellaan.

Kilpailun vaikutukset

Markkinoiden muodostumisen ja aidon kilpailutilanteen syntymisen kannalta kalustoa, varikkoa, korjaus- ja huoltotoimintaa sekä henkilökunnan koulutusta koskevilla viranomaisten järjestämillä edellytyksillä on ratkaiseva merkitys. Jos näin muodostuva kilpailutilanne ei ole tasapuolinen, uusia yrittäjiä ilmaantuu markkinoille vähän tai ei ollenkaan.

Jos edellytykset aidolle kilpailulle ovat olemassa, on perusteltua olettaa, että Helsingin seudun junaliikennettä tarjoaa muutama suuri kansainvälinen joukko-liikenneyritys. Veolia Transport on julkisesti ilmoittanut kiinnostuksestaan, minkä lisäksi Arrivan, Keoliksen ja First Groupin voidaan olettaa olevan kiinnostuneita Suomen markkinoista. Sen sijaan uusien kotimaisten yritysten kiinnostuksesta junaliikenteen markkinoihin ei ole viitteitä.

Jos uusien yrittäjien etabloituminen Helsingin seudulle onnistuu, voidaan olettaa, että myös alueelliseen liikenteeseen tulee useampia tarjouksia.

Kaukojunaliikenteen suurten käyttöoikeussopimusten voidaan arvioida kiinnostavan kansainvälisiä suuryrityksiä.

Helsingin seudun lähiliikenteen tai alueellisen junaliikenteen kilpailuttamisella on tuskin suoria vaikutuksia lippujen hintoihin tai liikenteen tarjontaan. Epäsuorasti kilpailuttamisen kautta saaduista säästöistä osa voi kanavoitua viranomaisten ostamana lisätarjontana.

Jos kilpailuttamisella saavutetut säästöt olisivat 5–15 %, niin Helsingin seudulla saavutettaisiin vuositasolla 2,5–7,5 milj. euron säästöt. Jos taas alueellisessa ja kaukoliikenteessä subventiot pienenisivät vastaavasti kuin Ruotsissa 20–28 %:lla, valtio säästäisi vuosittain 6,2–8,7 milj. euroa. Jälkimmäinen arvio on kuitenkin enintään suuntaa antava.

Lisäksi on otettava huomioon, että kilpailun edellytysten luominen mm. kalustoyhtiön perustamisella, koulutuksen järjestämisellä ja esim. varikkoihin liittyvillä järjestelyillä sitoo liikenteen järjestäjätahojen pääomia ainakin alussa, vaikka osa näistä menoista saadaan liikennöintisopimusten kautta takaisin.

Liikenteen jakautuminen usean eri toimijan kesken saattaa heikentää aikataulu-integraatiota operaattoreiden kesken, mikä merkitsee huonompia vaihtoyhteyksiä matkustajille. Tähän voidaan kuitenkin brutto- ja nettomalleilla kilpailutettaessa vaikuttaa viranomaisten yhteistyöllä.

Kaukoliikenteen käyttöoikeussopimuksissa todennäköisesti lippujen hintadifferointi lisääntyy, mikä saattaa merkitä edullisempia lipun hintoja hiljaisina aikoina ja/tai erityisryhmille. Toisaalta korkean kysynnän aikoina lippujen hinnat saattavat nousta, jos hinnoittelua ei kilpailuehdoissa rajoiteta.

Uusien operaattoreiden liikenteen aloitukset eivät kansainvälisten kokemusten mukaan suinkaan aina onnistu vaan liikenteessä saattaa olla erilaisia häiriötä alkukuukausina tai koko ensimmäisen vuoden aikana. Näihin voidaan osittain varautua kilpailun edellytyksiä luomalla. Viranomaisilla tulee kuitenkin olla riittävät valmiudet jo tarjouskilpailuvaiheessa karsia pois voimavaroiltaan ja osaamiseltaan

liian heikot tarjoajat sekä hylätä selvästi alihinnoitellut tai aliresursoidut tarjoukset. Yhtenä suositeltavana toimintamallina on esivalinta- ja neuvottelumenettelyiden käyttö tarjouskilpailuvaiheessa.

LÄHDELUETTELO

Asiantuntijahaastattelut viikoilla 34–35/2009

- Jaatinen Antti, VR
- Judström Yrjö, Pääkaupunkiseudun junakalustoyhtiö Oy
- Järviluoma Niilo, YTV
- Mäkitalo Miika, RHK
- Pennanen Hannu, LVM
- Rantanen Matti, Veolia-Transport Finland Oy

Ahti Olli (2009) YTV:n alueen junaliikenteen suoritteet vuonna 2008

Helsingin lähijunaliikenteen kilpailuttamisen vaikutukset. (2005), LVM

Lindström ym. (31.3.2009) Rautatieliikenteen henkilöliikenteen kilpailuttaminen. LVM

Kaukoliikenteen ja alueellisen lähiliikenteen ostosopimus 1.3.2007–31.12.2011 liitteineen. LVM (sopimus tehty 4.11.2005)

Kemijärven yöjunaliikenteen ostosopimus 1.1.2008–31.12.2011. LVM

Posio Suvi (2009). YTV:n ja VR:n välisen liikennöintisopimuksen kustannukset. YTV

Van de Velde ym. (2009) Competition and organizational arrangements of passenger rail transport in six European countries.

Liik
enne
vira
sto

ISSN-L 1798-6656

ISSN 1798-6664

ISBN 978-952-255-513-7

www.liikennevirasto.fi